

TARTU ÜLIKOOL
Euroopa kolledž

Magistritöö

Teele Holmberg

**Euroopa Liidu varjupaigapoliitika euroopastumise tegurid Eestile Euroopa Liidu
ühise ümberasustamisprogrammi kujunemisel**

Juhendajad: MA Ramon Loik ja prof Raul Eamets

Tartu 2014

SISUKORD

LÜHENDITE LOETELU.....	3
SISSEJUHATUS.....	4
1.1. Liberaalse valitsustevahelisuse teooria ja riigiülesed institutsioonid	8
1.2. Euroopastumise teoreetilise käsitluse lähtekohad	12
2. ÜMBERASUSTAMISPROGRAMMI REGULEERIV RAHVUSVAHELINE ÕIGUSRUUM JA SELLE KUJUNEMINE EUROOPA LIIDU TASANDIL	20
2.1. Ajend Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomiseks.....	20
2.2. Varjupaigapoliitikat reguleeriv õigusraamistik Euroopa Liidus	22
2.3. Euroopa Liidu varjupaigapoliitika ja ühise ümberasustamisprogrammi kujunemise analüüs teoreetilisest raamistikust lähtuvalt	25
2.4. Euroopa Parlamendi fraktsioonide seisukohad Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomisel	32
3. VARJUPAIGAPOLIITIKA EUROOPASTUMISE TEGURID EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDELE JA EESTILE ÜMBERASUSTAMISPROGRAMMI RAAMES.....	39
3.1. Liikmesriikide seisukohad Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise suhtes	39
3.2. Eesti ametlikud seisukohad ja poliitiline debatt Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi osas	49
3.3. Riigikogu fraktsioonide seisukohad ja poliitiline debatt Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi kohta.....	58
3.4. Järeldused asüülpoliitika euroopastumise teguritest Eestile.....	67
KOKKUVÕTE	72
KASUTATUD ALLIKAD	76
LISAD.....	83
Lisa 1 Ümberasustatud inimeste arv maailmas jaotatuna sihtriikide vahel aastal 2009	83
Lisa 2 Valdkonnaga seotud peamised mõisted.....	84
Lisa 3 Lissaboni lepingu varjupaigapoliitikat käsitlevad eesmärgid	85
Lisa 4 Tampere, Haagi ja Stockholmi programmi järgsed seaduseelnõud.	86
Lisa 5 EL-i ümberasustamisprogrammi prioriteedid aastaks 2013	87
Lisa 6 Välismaalaste ja välismaal sündinud elanike osakaal rahvaarvust.	88
Lisa 7 Eesti rahvastikunäitajad ja koosseis	89
Lisa 8 Veebiküsitluse küsimused	90
Lisa 9 Veebiküsitluse vastused	91
SUMMARY.....	94

LÜHENDITE LOETELU

CEAS – Euroopa ühine varjupaigasüsteem (ingl *Common European Asylum System*)

EASO – Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (ingl *European Asylum Support Office*)

ECRE – Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu (ingl *European Council on Refugees and Exiles*)

EK – Euroopa Komisjon

EL – Euroopa Liit

ELAK – Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon

EN – Euroopa Nõukogu

EP – Euroopa Parlament

Eurostat – Euroopa Liidu statistikaamet

IOM – Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (ingl *International Organization for Migration*)

IRO – Rahvusvaheline Pagulasorganisatsioon (ingl *International Refugee Organisation*)

ÜP – Euroopa Liidu ühine ümberasustamisprogramm (ingl *Joint EU Resettlement Programme*)

MEIS – Integratsiooni- ja Migratsiooni Sihtasutus

UNHCR – ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (ingl *United Nations High Commissioner for Refugees*)

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

SISSEJUHATUS

Liikumine ühtse immigratsiooni- ja varjupaigapoliitika suunas on Euroopa Liidus (EL) päevakorral juba viimased viisteist aastat. Selle on tinginud eeskätt liidu süvenemine – ühest küljest on liidu liikmesriigid üksteisest majanduslikult ja julgeolekuliselt sõltuvad ning vajavad koostööd, teisest küljest loob süvenev integratsioon ühiste poliitikavaldkondade, võetavate ühismeetmete ning nii EL-i kui ka liikmesriikide tasandil loodud uute institutsioonide näol selleks ka uusi võimalusi.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi (ingl *Common European Asylum System*, edaspidi kasutab autor lühendit *CEAS*) raames on paika pandud varjupaigapoliitika üldine kava ja tegevusprogrammid, millest üheks on Euroopa Liidu ühine ümberasustamisprogramm¹ (ingl *Joint EU Resettlement Programme*, edaspidi kasutab autor eestikeelsest nimetusest tuletatud lühendit *ÜP*). ÜP-d käsitlev debatt on eriti aktuaalne just tänapäeval, kuna EL-i mitmes naaberriigis valitseb püsivalt ebastabiilne poliitiline olukord ning negatiivsete arengute süvenedes või kriisikollete laienedes on suhteliselt suur tõenäosus, et nendele riikidele geograafiliselt lähemal asuvates EL-i liikmesriikides kasvab varjupaigataotlejate hulk. Selle ilmekaks näiteks on 2011. aastal alanud Süüria kriis, mille tulemusena on hinnanguliselt rohkem kui 2,1 miljonit süürlast põgenenud naaberriikidesse (UNHCR *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2013). Seega on Euroopa riikide toetus ÜP näol ühelt poolt küll vajalik, kuid samas peab tunnistama, et kriisi ilmnedes pole enamik liidu liikmesriike suutnud olukorrale dünaamiliselt reageerida ning programmides osaletakse kas üksnes *ad hoc*-korras või ei osaleta üldse. Näiteks Süüria kriisi ilmnedes ei muutunud enamik liidu liikmesmaid oma ümberasustamispoliitikat. Seega on ühtse varjupaigapoliitikaga seonduvate küsimuste uurimine aktuaalne, seda ka Eesti kontekstis.

Käesoleva magistritöö eesmärk on läbi kahe peamise EL-i poliitikate liikmesriikide poliitikasse liitmist selgitava lähenemise – liberaalse valitsustevahelisuse teooria ja euroopastumise käsitluse – analüüsida tegureid, mis võivad integratsiooni süvenedes mõjutada ÜP võimalikku muutumist liikmesriikidele kohustuslikuks ning selgitada,

¹ Vt vastavalt Euroopa Komisjoni teatis KOM(2009)447; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:ET:PDF> (06.12.2013).

milline on selle protsessi tulem Eestile. Siinkohal on EL-i varjupaigapoliitika õigusraamistikku koondava CEAS-i üks meede – liikmesriikidele osalemiseks vabatahtlik ÜP – heaks näiteks, kuna liikmesriikide seisukohad nii programmi vabatahtlikkuse/kohustuslikkuse kui ka sisu ja meetmete suhtes on olnud vastuolulised ning riikide erimeelsuste kaudu on seega võimalik hinnata seoseid Euroopa Liidu tasandi poliitika ja institutsionaalsete arengute ning liikmesriikide vastavate arengute vahel.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded.

1. Selgitada välja kahe peamise EL-i poliitikate liikmesriikide poliitikasse liitmist selgitava lähenemise – liberaalse valitsustevahelisuse teooria ja euroopastumise käsitle – teoreetilised lähtekohad ning analüüsida integratsiooni süvenemist varjupaigapoliitika valdkonnas mõlemast käsitlusest lähtuvalt.
2. Analüüsida varjupaigapoliitika valdkonda praegu reguleerivat rahvusvahelist õigusruumi, keskendudes ÜP põhijoonte kujunemisele teoreetilisest raamistikust lähtuvalt.
3. Analüüsida nii EL-i institutsioonidest Euroopa Parlamendi (EP) kui kõige paremini erinevaid hoiakuid kajastava institutsiooni fraktsioonide seisukohti kui ka liidu liikmesriikide positsioone ÜP loomisel ja rakendamisel aastatel 1999–2012 ning anda hinnang ÜP võimalikule muutumisele liikmesriikidele kohustuslikuks.
4. Positsioneerida Eesti valitsuse ja Riigikogu seisukohad ÜP loomisel ja rakendamisel, tuginedes uurimuse käigus autori poolt läbiviidud ekspertküsitle tulemusetele.
5. Hinnata EL-i varjupaigapoliitika võimaliku euroopastumise mõju Eestis ÜP raames ning pakkuda välja poliitikasoovitusi Eesti huvidest lähtuvalt.

Autori poolt püstitatud hüpotees on järgmine: EL-i varjupaigapoliitika integratsiooni edasine süvenemine läbi euroopastumise soodustab ÜP võimalikku muutumist liikmesriikidele kohustuslikuks. Selle tulemusena võib osal liikmesriikidel (sh Eestil) lähtuvalt demograafilisest situatsioonist, vastavate ressursside puudumisest vms tekkida vajadus taotleda selles valdkonnas erisust.

Kuna EL-i tasandil koordineeritav ÜP on suhteliselt uus meede, siis on Eestis koostatud akadeemilises valdkonnas varasemalt üksnes kolm sellekohast uurimistööd: 2011. aastal kaitses Kaili Didrichson Tallinna Ülikoolis uurimust „Pagulaste Eestisse ümberasustamise võimalikkusest”, 2012. aastal kaitses Karin Tahvonen Tartu Ülikoolis magistritöö „Asüülipoliitika euroopastumine ja koormus Euroopa Liidu liikmesriikidele” ning 2013. aastal kaitses Annely Albert bakalaureusetöö „Solidaarsus ja koormajagamine Euroopa Liidus: Eesti võimekus osaleda pagulaste ümberpaigutamises”. Kuna Kaili Didrichsoni uurimus on kirjutatud aastal 2011, siis on võimalik pärast CEAS-i vastuvõtmist 2012. aastal lisada täiendavaid andmeid ja riikide kogemusi. Karin Tahvoneni magistritöö uurib nimetatud teema raames põgenike koormuse jagamist EL-i sees, keskendudes ümberpaiknemisprogrammile. Annely Alberti uurimistöö käsitleb nii ümberasustamis- kui ka ümberpaiknemisprogrammi, lähtudes koormuse jagamise probleemist. Käesolev magistritöö on seega esimene akadeemiline uurimus, mis analüüsib teoreetilise raamistiku alusel EL-i varjupaigapoliitika raames ümberasustamisprogrammi² võimalikku euroopastumist ja kaardistab sama valdkonda käsitlevate teiste uurimuste seas uudsena Eesti tänased seisukohad varjupaigapoliitika osas ning püüab anda hinnangu programmi võimalikule kohustuslikuks muutumisele ja Eesti asjakohasele valmisolekule. On oluline, et Eesti suudaks nii kaitsta oma positsiooni ÜP vabatahtlikkuse osas kui ka võimalike muude arengute korral olla valmis erisuse taotlemiseks või oma seisukohtade selgitamiseks.

Magistritöö koosneb kolmest osast. Esimeses peatükis tuuakse erialakirjanduse põhjal välja ja võrreldakse euroopastumise käsitluse ja liberaalse valitsustevahelise lähenemise lähtekohti. Täpsemalt selgitatakse euroopastumise mõistet, vaadeldakse euroopastumist läbi erinevate tahkude (euroopastumine kui protsess, euroopastumise kriitika) ning kirjeldatakse seda, kuidas on võimalik euroopastumist mõõta. Samuti analüüsitakse liberaalse valitsustevahelisuse teooria lähtekohti eri autorite käsitlustes.

Teises peatükis analüüsitakse põgusalt varjupaigapoliitika rahvusvahelist õigusruumi (ÜRO, Euroopa Nõukogu) ning süvendatult EL-i tasandi õigusruumi ÜP kujundamisel nii Euroopa Komisjoni (EK) ja EP dokumentidest kui ka eelnevas peatükis käsitletud

² Siinkohal on oluline eristada ümberpaiknemisprogrammi ja ümberasustamisprogrammi, kuna esimene on suunatud juba EL-i jõudnud pagulaste liikmesriikidevahelise koormuse jagamiseks, teine aga tegeleb pagulaste asutamisega kriisikolletest EL-i.

teoreetilisest raamistikust lähtuvalt (Börzel, Radaelli, Risse, Moravcsik, Featherstone jt). Lisaks kaardistatakse EP fraktsioonide ja EL-i liikmesriikide positsioonid ÜP loomisel, kasutades parlamendi istungite kättesaadavaid protokolle ja hääletustulemusi ning riikide ametlikke seisukohti. Nii on võimalik välja tuua liikmesriikide positsioonid ja eri institutsioonide vaadete erinevused ning anda hinnang ÜP võimalikule muutumisele liikmesriikidele kohustuslikuks.

Kasutatav uurimismeetod on valdavalt kvalitatiivne analüüs, seejuures on EL-i institutsioonide ja liikmesriikide positsioonide süstematiseerimisel kasutatud nii Radaelli, Börzeli, Bulmeri, Risse ja Featherstone'i euroopastumise teooriat kolmesuunalise protsessi kaudu kui ka Moravcsiku liberaalse valitsustevahelisuse teooriat.

Kolmandas peatükis selgitatakse varjupaigapoliitika euroopastumise tegureid Eestile, võrreldes Euroopa institutsioonide ja EP fraktsioonide seisukohti Eesti valitsuse ja Riigikogu fraktsioonide seisukohtadega. Positsioneerimaks Eesti asendit ÜP loomisel on teoreetilise raamistikuna kasutatud Börzeli ja Risse lähenemist euroopastumisest kui kolmesuunalisest protsessist ning Eesti varjupaigapoliitika euroopastumise määra mõõtmiseks ja analüüsimiseks on kasutatud Radaelli poolt arendatud *ühilduvuse määra* (ingl *goodness of fit*) ja *kohandumise surve* (ingl *adaption pressure*) mõisteid ning Börzeli siseriiklikke muutusi kirjeldavat lähenemist.

Börzeli viiest kategooriast lähtudes on autor analüüsi tulemusena selgitanud välja nii EP fraktsioonide ja Riigikogus esindatud erakondade kui ka EL-i liikmesriikide seisukohtade euroopastumise mõjusuunad ja -tegurid liikmesriikide varjupaigapoliitika osas. Kuna Eestis on seni olnud sisserändeteemaline avalik debatt tagasihoidlik ning on avaldatud üksnes mõned selleteemalised arvamused-seisukohad, viis magistritöö autor Riigikogus esindatud erakondade seisukohtade kaardistamiseks läbi ka anonüümse veebipõhise küsitluse, mille põhjal on võimalik hinnata Eesti positsiooni ja euroopastumise mõjusid. Saadud lähteandmeid analüüsiti kvalitatiivselt kirjeldamise ja tõlgendamise teel. Kvalitatiivse analüüsimeetodi valiku tingis nii küsitlusele vastanute suhteliselt väike hulk kui ka küsimuste spetsiifiline iseloom. Magistritöö tulemusena esitatakse järeldused ning antakse autoripoolsed soovitusel selle kohta, millega peaks Eesti EL-i ühise varjupaigapoliitika arenedes ja integratsiooni süvenedes arvestama.

1. LIBERAALSE VALITSUSTEVAHELISUSE TEOORIA JA EUROOPASTUMISE LÄHENEMISE LÄHTEKOHAD INTEGRATSIOONITEOREETILISES KÄSITLUSES

1.1. Liberaalse valitsustevahelisuse teooria ja riigiülesed institutsioonid

Vaadeldes Euroopa Liidu varjupaigapoliitika ühtse õigusraamistiku loomeprotsessi, selle edasist arengut ning rakendamist EL-i liikmesriikides, võetakse käesolevas töös aluseks kaks peamist EL-i poliitikate liikmesriikide poliitikasse liitmist selgitavat lähenemist – liberaalse valitsustevahelisuse teooria ning euroopastumise käsitlus. Nendest esimese lähenemise puhul on käesoleva magistritöö keskmes Moravcsiku liberaalse valitsustevahelisuse teooria (ingl *liberal intergovernmentalism*), mida toetavad ja täiendavad Follesdali, Hixi, Majone, Nicolaidise, Rosamondi, Sandholtzi, Schimmelfenningi, Sedelmeieri ja Sweeti teemakohased arutlused.

Liberaalse valitsustevahelisuse teooria väljatoomine riigiüleste protsesside kirjeldamisel on oluline, kuna see selgitab olemuslikke dilemmasid, mille üheks aspektiks on riigi iseseisvus ning teiseks aspektiks samaaegselt rahvusvaheliste suhete loomine. Lisaks aitab see teooria juhtumipõhiselt kirjelda EL-i ühispoliitika loomist ning selle läbi saab selgitada EL-i varjupaigapoliitika algatus- ja kauplemisprotsessi, milles teatud liikmesriikide huvid lisati Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusraamistikku (vt käesoleva uurimuse alapeatükk 2.4).

1990-ndatel esilekerkinud liberaalse valitsustevahelisuse teooria keskne seisukoht on, et Euroopa integratsioon on liikmesriikide valitsuste läbirääkimiste tulem. Täpsemalt on Moravcsik kirjeldanud Euroopa integratsiooni toimumist läbi kahe tasandi (Moravcsik 1998: 472):

- a) liikmesriigi tasandil toimub riikide huvide kujundamine huvigruppide eelistustele tuginedes;
- b) rahvusülesel tasandil toimub riikide huvide kaitsmine valitsustevaheliste läbirääkimiste käigus.

Liikmesriikide vaheliste läbirääkimiste tulemusel on läbi nimetatud kahe tasandi jõutud integratsiooniprotsessis Euroopa Ühenduse viie kõige olulisema saavutuse, milleks on Rooma leping, ühine põllumajanduspoliitika, Euroopa rahasüsteem, Ühtne Euroopa akt ning Maastrichti leping. Näiteks on Ühtse Euroopa akt Moravcsiku käsitluses eelkõige kolme võimsaima liikmesriigi – Suurbritannia, Prantsusmaa ja Saksamaa – riigipeade vahelise kauplemise tulemus (*Ibid.*: 472).

Selles võtmes tähendab liberaalne valitsustevahelisus edasiarendust 1960-ndatel alguse saanud klassikalisest valitsustevahelisest lähenemisest, mille keskmes on arusaam, et riiklikud huvid on tõstetud kõrgemale liidu omadest ning otsuseid langetatakse valitsustevaheliste läbirääkimiste tulemusena (Rosamond 2000: 136). Liberaalse valitsustevahelisuse teooria puhul arendab Moravcsik seda käsitlust edasi, analüüsides riiklike huve selle kaudu, milline on riigivõimu ja ühiskonna vaheline dialoog. Kui ühiskondlikud grupid võistlevad siseriiklikult poliitilise mõjuvõimu üle, tekivad läbi siseriikliku poliitilise konflikti rahvuslikud huvid ning selle tulemusena tekivad omakorda rahvuslikud ja rahvusülesed koalitsioonid (*Ibid.*: 136). Seega kujunevad riiklikud huvid riigivõimu ja ühiskonna vahelise dialoogi tulemusena. Rahvusülesel tasandil teevad riigid koostööd üksnes juhul, kui nad ei pea kartma oma suveräänsusest loobumist või muid kaotusi.

Arvestades, et iga liikmesriik soovib liidu tasandi õigusaktide eelnõudesse lisada oma seisukohad, toimub riikide vahel seega „kauplemine”. Seejuures ei ole valitsused läbirääkimistel aga autonoomsed, vaid nende n-ö mänguruum on piiratud sellega, mis on avalikkusele ja huvigruppidele vastuvõetav. Samas võivad siseriiklikud piirangud³ anda valitsusele ka eelise oma positsioonide läbisurumisel (Moravcsik, Nicolaidis 1999: 69). Seega on teoreetilise lähenemise kohaselt integratsiooni käigus saavutatud läbimurded riigivõimu ja ühiskonna vahelise dialoogi, valitsustevaheliste läbirääkimiste ja koalitsioonide „kauplemise” tulemus.

³ Antud kontekstis mõeldakse siseriiklike piirangute all huvigruppe, kes survelevad valitsusi EL-i tasandil kas otsuseid tegema või vastupidi, neile vastu seisma.

Moravcsik eristab riikideüleste ja valitsustevaheliste läbirääkimiste kolme mõõdet (Moravcsik 1998: 54):

- *informatsiooni kättesaadavus* ehk info olulisus, mis on „kasutamiseks” ühel või teisel osapoolel (kas rahvusülestel institutsioonidel või rahvusriikide valitsustel);
- *läbirääkimiste protsess* ehk see, kes ja millist infot mingil hetkel saab või peab kasutama;
- *lõplike tulemuste puhul kehtivad teatud seaduspärasused*: kus on vähe kaalul, seal tehakse järeleandmisi, kus aga palju, seal järeleandmisi ei tehta. Ühesuguste seisukohtade puhul langetatakse otsus ruttu, kuid konfliktiküsimuses leitakse lahendus harva kiiresti.

Neist kolmest mõõtmest tulenevalt on läbirääkimiste tulemused sageli raskesti ennustatavad.

Läbirääkimiste lähtealuseks on riigi positsioon. Käesoleva magistritöö suunitlusest lähtuvalt on siinkohal oluline tuua välja Schimmelfenningi ja Sedelmeieri seisukoht, et konkreetselt EL-i kontekstis võetakse poliitilised otsused vastu riigipeade mitmepoolsete läbirääkimiste tulemusena ning riigipeade eelistused kujunevad siseriiklike poliitiliste protsesside kaudu. Seejuures on olulised järgmised tegurid: siseriiklike gruppide surve riigipeadele, domineerivad poliitilised ideoloogiad ja valitsuste soov saada tagasi valitud. EL-i institutsioonid mängivad seejuures väiksemat rolli (Schimmelfenning, Sedelmeier 2005: 284). Seda täiendab ka Rosamond, väites et riigid lähtuvad otsustamisel enamasti valitsevast ideoloogiast ja geopoliitilistest huvidest (Rosamond 2000: 136). Seega laieneb veelgi nn siseriiklike piirangute ring, millega tuleb läbirääkimiste käigus arvestada, ning läbirääkimiste käigus riikide ühisosa ja huvide leidmine muutub veel raskemaks.

Arvestades, et „kauplemine” toimub suurte ja võimsamate liikmesriikide vahel, on Moravcsiku liberaalse valitsustevahelisuse teooriast lähtudes tõstatatud erialakirjanduses küsimus, kas väikeriigil on oma poliitilisi eesmärged läbirääkimiste käigus üldse võimalik saavutada. Moravcsiku ja Nicolaidise arvates ei seisne probleem seejuures mitte läbirääkimiste kui formaadi ebaefektiivsuses, vaid läbirääkimiste keerulises loomuses. Erinevate riikide huvid on tihti teemaspetsiifilised ja sõltuvad riigi sisepoliitilisest olukorrast. (Moravcsik, Nicolaidis 1999: 76)

Üldisemas plaanis osutab see küsimus nn demokraatia defitsiidi probleemile EL-is ehk sellele, kas seoses EL-i pädevuste suurenemisega integratsiooniprotsessi vältel on riigid kaotanud oma iseseisvuse riigiülestele institutsioonidele, kes suunavad nende poliitikaid.

Kuigi eri autorite käsitlustes on demokraatia defitsiiti mõtestatud erinevalt, võib seda nähtust iseloomustada läbi järgmiste ühiste joonte (Follesdal, Hix 2006: 534–537): a) Euroopa integratsiooni süvenemine võib vähendada liikmesriikide parlamentide rolli; b) EP roll seadusloomes on liiga nõrk; c) EL-i temaatika ja probleemid ei ole põhiküsimuseks rahvuslike parlamentide valimistel ega EP valimistel; d) EL on valijatele liiga kauge; e) EL-i valdavalt parempoolne poliitika ei leia kodanike seas toetust.

Tuleb tõdeda, et eelnimetatud demokraatia defitsiidile iseloomulike joonte puhul välja toodud EP osatähtsuse vähenemine, mida Moravcsik ja Majone 1990-ndate lõpul kirjeldasid, ei ole täna enam relevantne, kuid teised neli tunnust on endiselt aktuaalsed. Käesoleva magistritöö kontekstis on demokraatia defitsiidi vaatenurgast oluline eeskätt suundumus, et rahvusparlamentide osatähtsus väheneb integratsiooni süvenedes. Alapeatükis 3.2 on seda kasutatud markeerimaks varjupaigapoliitika integratsiooni taluvuse piiri Eesti kontekstis.

Moravcsiku nn. läbirääkimisteteooriat on ka kritiseeritud. Näiteks Sandholtz ja Sweet tõstatavad seisukoha, et Moravcsiku teooriad põhinevad juhtumite analüüsimisel: juhtumeid küll liigendatakse ja diferentseeritakse, kuid seejuures võivad juhtumite tulemused olla liialt üldistavad, et kirjeldada protsesse valitsustevahelistel läbirääkimistel. Isegi olukorras, kus kõik liikmesriigid on üldjoontes ühispoliitika loomise poolt, võib selle poliitika raames olla mitu nüanssi, milles nende arvamused lahknevad. Sellegipoolest tehakse riikideülesel tasandil otsuseid, mida kõikide riikide poliitikad ei pruugi toetada (Sandholtz, Sweet 1998: 223).

Käesoleva magistritöö autor ühineb eeltoodud kriitikaga selles osas, et juhtumite tulemused võivad olla liiga üldistavad, jättes arvestamata selle, et liikmesriigid erinevad geopoliitiliste huvide, poliitiliste eesmärkide, valitseva ideoloogia, mõjukuse jm. poolest. Samas annab nn juhtumipõhine käsitlus antud magistritöö kontekstis aga

vastupidiselt hoopis võimaluse arengute üldistamiseks ja uuritavate protsesside kirjeldamiseks. Seetõttu analüüsitakse riikidevahelisi kokkuleppeid ja rahvusülest institutsioonide rolli EL-i varjupaigapoliitika (sh ÜP) valdkonnas liberaalse valitsustevahelisuse teooriast lähtuvalt käesoleva magistritöö alapeatükis 2.4 ning antakse hinnang EL-i varjupaigapoliitika edasisele arengule vastamaks uurimistöö sissejuhatuses püstitatud hüpoteesile.

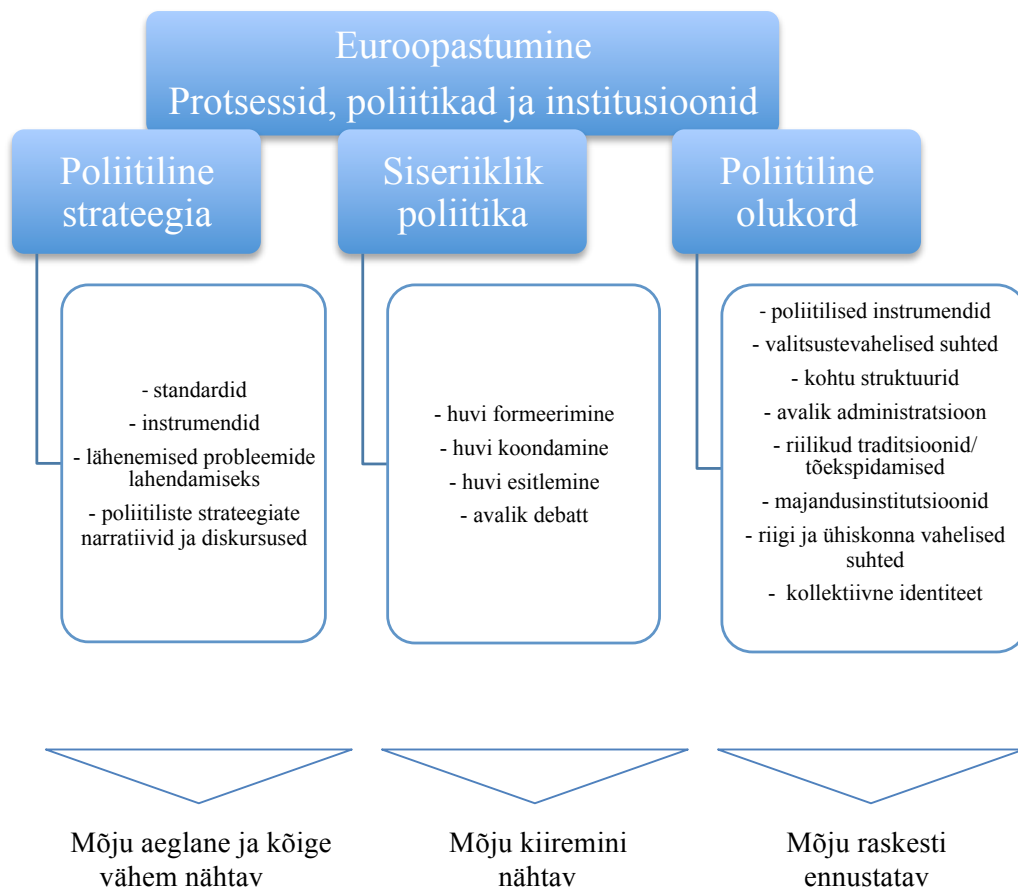
1.2. Euroopastumise teoreetilise käsitluse lähtekohad

Euroopastumist on erialakirjanduses defineeritud mitmete autorite poolt ja eeskätt viimasel paarikümnel aastal on lisandunud erinevaid lähenemisi. Põhiliste teoreetikutena on euroopastumist seletanud Bulmer, Börzel, Connolly, Fairbrass, Featherstone, Graziano, Häge, Radaelli, Risse, Schneider ning Vink kelle käsitlustele ka käesolevas peatükis keskendutakse. Euroopastumise teoreetilist raamistikku kasutatakse käesolevas magistritöös läbivalt, selgitamaks EL-i varjupaigapoliitika õigusruumi rakendamist ja sellest tulenevat mõju siseriiklikele poliitikatele nii alapeatükkides 2.3 ja 2.4 kui ka läbivalt peatükis 3.

Euroopastumist käsitlevaid teoreetilisi lähenemisi kasutatakse magistritöös läbivalt, et selgitada EL-i varjupaigapoliitika kohaldamist, ühtse õigusraamistiku rakendamist ja sellest tulenevat mõju siseriiklikele poliitikatele.

Euroopastumise mõiste

Featherstone ja Radaelli selgitavad euroopastumise mõistet, mille kohaselt on euroopastumine erinevate protsesside kogum, mis hõlmab: a) konstrueerimist, b) levimist ning c) institutsionaliseerumist. Konstrueerimist mõistetakse siinkohal kui poliitika loomisprotsessi ning levimist kui EL-i poliitika viimist liikmesriikidesse. Seejärel institutsionaliseeritakse protseduure, poliitikaid, tegevusviise, poliitilisi struktuure ja avalikke valikuid, mis esmalt ühendatakse EL-i poliitikatesse ning seejärel kohandatakse ja liidetakse liikmesriigi poliitikasse. (Featherstone, Radaelli 2003: 30) Seega on euroopastumine EL-i tasandil institutsioonide poolt loodud protsesside kogum, mis mõjutab liikmesriikide sisepoliitikat (Radaelli 2004: 3).



Joonis 1. Euroopastumise siseriiklik mõju. (Featherstone, Radaelli 2003: 60; autori täiendused mõjuulatuses osas)

Eelneva idee edasiarendusena eristavad Featherstone ja Radaelli kolme omavahel sarnast mõõdet: a) poliitiline strateegia (ingl *policies*), b) riiklik poliitika (ingl *politics*) ja c) poliitiline olukord (ingl *polity*) (vt Featherstone, Radaelli 2003: 60 ja joonis 1).

Nagu ilmneb jooniselt 1, avaldub euroopastumise korral surve läbi EL-i tasandi protsesside, poliitikate ja institutsioonide, mis mõjutab liikmesriiki kolme tasandi kaudu. Seejuures võib mõju avaldumine ja ulatus joonisel 1 toodud eri kategooriates olla erinev (*Ibid.*: 60) ning seega võib EL-i poliitikate mõju olla siseriiklikes poliitikates tuntav kas kohe või üksnes pikas perspektiivis. Mõju *poliitilise strateegia* ehk

rahvusriigi üldise poliitika kaudu, mille alusel luuakse ja koordineeritakse poliitilisi otsuseid, võib olla aeglane ja kõige vähem nähtav. Mõju *siseriikliku poliitika* ehk nende poliitiliste otsuste ja protsesside kaudu, mis mõjutavad siseriiklikku poliitikat ja mis tehakse vastavalt päevapoliitilistele vajadusele, on seevastu kiiremini nähtav kui riikliku poliitilise strateegia puhul. Mõju *poliitilise olukorra* ehk siseriikliku situatsiooni või struktuuride ja poliitikate kaudu, mis on rahvusriigile traditsiooniliselt omased, võib olla raskesti ennustatav, kuna poliitiline olukord võib seada kas piiranguid või – vastupidi – luua eeldused olla EL-i poliitikatele avatud (*Ibid.*: 60). Seega tuleb euroopastumist vaadata kui protsessi, mille mõju liikmesriikidele avaldub erinevate tasandite kaudu ja on oma ulatuses raskesti ennustatav. Arvestama peaks kindlasti ka täiendavaid vastasmõjusid – kuidas mõjutavad üksteist muutused liikmesriigi poliitilises strateegias, siseriiklikus poliitikas ja poliitilises olukorras.

Börzel ja Risse selgitavad euroopastumist kui kahesuunalist protsessi, kus toimub poliitikate *alt üles* (ingl *uploading*) ja *ülalt alla* (ingl *downloading*) „laadimine” (Börzel ja Risse 2009: 7). Selle lähenemise järgi panevad liikmesriigid uute poliitikate ja seaduseelnõude üle läbirääkimistel rõhku oma rahvuslike huvide, väärtuste ja eelistuste esindamisele (*alt üles laadimine*), et vähendada seejärel siseriiklikult probleeme nende rakendamisel (*ülalt alla laadimisel*). Connolly täiendab seda käsitlust, selgitades, et ülalt alla lähenemine euroopastumisel kirjeldab seda, kuidas EL-i poliitikad liiguvad supranatsionaalselt tasandilt rahvusriigi tasandile ning neil on mõju siseriiklikule poliitikale (Connolly 2008: 16). Börzeli ja Risse lähenemist toetab Radaelli vaade euroopastumisele kui protsessile, kus ta toob kolmanda dimensioonina sisse n-ö ristilaadimise (ingl *crossloading*) ehk horisontaalse mehhanismi, mille korral puudub küll otsene siseriiklik surve vastata EL-i poliitika mudelitele, kuid kaudselt mõjutab üks EL-i liikmesriik teist. Mõjutused avalduvad pika perioodi jooksul ning seejuures pole otsesed mõjud nii tuntavad kui ülalkirjeldatud *alt üles* ja *ülalt alla* laadimisel, mil protsessi üheks seadusandlikuks pooleks on EL-i institutsioon (Bruno, Jacquot, Mandini 2006: 3).

Siinkohal tuleb siiski rõhutada ka euroopastumise käsitluse kriitikute seisukohti. Näiteks on Graziano ja Vink kritiseerinud euroopastumise üldist käsitlust, kuna selles on integratsiooni kirjeldatud reeglina üksnes EL-i kompetentside laienemise kaudu

(vt Graziano, Vink 2007: 64). Kritiseeritud on ka Börzeli ja Risse nägemust euroopastumisest kui kahesuunalisest protsessist, kuna praktikas toimib poliitikate laadimine rahvusüleselt tasandilt reeglina suunaga rahvusriigi tasandile (nn *ülalt alla laadimine*), mitte aga vastupidi (*Ibid.*: 64).

Seega ongi alternatiiviks nägemus euroopastumisest kui kolmesuunalisest protsessist, mille kaudu on võimalik selgitada supranatsionaalsete huvide kõrval ka liikmesriikide soovi tuua enda siseriiklik poliitika EL-i tasandile (*alt üles laadimine*) ning suunata tegevus sellele, et esindada oma huve EL-i tasandil. Kolmesuunalise protsessi käsitus on ka käesoleva magistritöö euroopastumise käsitluse lähtealuseks, mille kaudu analüüsitakse integratsiooni süvenemist EL-i varjupaigapoliitika valdkonnas (vt peatükk 2). Iga liikmesriigi huvi peaks olema võimalikult edukalt oma poliitikaid EL-i tasandil selgitada ja eelistatult neid ka sinna üles laadida.

Erialakirjanduses on euroopastumisest rääkides väljatoodud ka selle seos globaliseerumisega, küsides, kas euroopastumine on vastandiks globaliseerumisele (globaliseerumist mõistetakse siinkohal kui ameerikastumist), kas see pakub head ettekäänet siseriikliku reformi legitimeerimiseks (erinevalt globaliseerumisest) või kas see hõlmab endas osaliselt mõlemat eeltoodut ning lõpptulemus sõltub konkreetsetest oludest liikmesriigis (Bulmer, Radaelli 2004: 3).

Euroopa integratsiooni kontekstis tugevdab euroopastumine autori arvates globaliseeruva maailmamajanduse keskel EL-i kui tervikut, kuna tugeva liiduna on lihtsam maailmamajanduses kaasa rääkida. Ehkki euroopastumine annab muuhulgas EL-ile võimaluse suunata liikmesriike ühispoliitikate kaudu liidule tervikuna sobivas suunas, pannes küsimuse alla liikmesriikide suveräänsuse, pakub see liidule tervikuna võimaluse tugevdada liidu positsiooni maailmas ning kaitsta EL-i riike kolmandatest riikidest lähtuvate negatiivsete mõjude eest, luues samal ajal liikmesriikidele soodsa pinnase koostööks erinevates valdkondades. Seega aitab euroopastumise protsess ühispoliitikate loomise kaudu liidul üldjoontes areneda majanduslikult ja sotsiaalselt tugevamaks ning turvalisemaks regiooniks. Käesoleva magistritöö kontekstis mõjutab näiteks EL-i ühispoliitika välispoliitika suunal liikmesriike rahvusvahelistes küsimustes, sh. humanitaarküsimustes osalema.

Euroopastumise mõõtmine

Erinevates käsitlustes on pakutud ka lähenemisi euroopastumise „mõõtmiseks” ehk selle hindamiseks, kas ühispoliitikate rakendamine liikmesriigis on toimunud edukalt või on ilmnunud tõsiseid vastuolusid. Nii nagu erinevad üksteisest liikmesriigid, on liikmesriigiti erinev ka EL-i poliitikate rakendamine – mõnel riigil on seda teha lihtsam ja teisel keerulisem – ning neid erinevusi analüüsides ongi teoorias võimalik „mõõta” euroopastumise mõju rahvusriigi poliitikatele. Käesolevas magistritöös võimaldab euroopastumise „mõõtmine” ehk euroopastumise ulatuse ja sügavuse hindamine analüüsida EP fraktsioonide, EL-i liikmesriikide ja Riigikogu fraktsioonide positsioone EL-i varjupaigapoliitika ja ÜP suhtes, mida tehakse magistritöö 2. ja 3. peatükis.

Akadeemilistes uurimustes on euroopastumise „mõõtmiseks” kasutatud kahte indikaatorit, mille on välja pakkunud Featherstone ja Radaelli (2003: 16):

- ühilduvuse määr (ingl *goodness of fit*) ja
- kohandumise surve (ingl *adaption pressure*).

Sisuliselt „mõõdetakse” *ühilduvuse määr*aga protsesside, poliitikate ja institutsioonide ühilduvust rahvusriigi omadega ning *kohandumise surve* selgitab EL-i poliitikate rakendamisel siseriiklikult olemasolevate protsesside, poliitikate ja institutsioonide kohanemist EL-i poliitikatega (*Ibid.*: 16). Seega kirjeldab ühilduvuse määr EL-i poliitikate allalaadimisel (ingl *downloading*) avalduvat mõju siseriiklikele poliitikatele ja institutsioonidele, kohandumise surve näitab aga seda, kas uue poliitika loomisel on olnud piisavalt edukas poliitikate alt üles laadimisel (ingl *uploading*) EL-i tasandile (Börzel ja Risse 2009: 7).

Ühilduvuse määra on võimalik hinnata juhul, kui EL-i toimimisel on tagajärjed ning ilmneb muutus. Seega tugineb euroopastumise ühilduvuse määra käsitlus teatud eeldustele. Esiteks peab euroopastumine olema liikmesriigi jaoks n-ö ebamugav, mis eeldab mitteühilduvust (ingl *misfit*) EL-i ja rahvusriigi tasandi protsesside, poliitikate ja institutsioonide vahel (Featherstone, Radaelli 2003: 58). Kui rahvusriigi poliitika sarnaneb EL-i poliitikaga, siis on selle mõju tagasihoidlik ning uue poliitika rakendamine ei too siseriiklikult kaasa muudatusi. Seega selleks, et kirjeldada euroopastumise ühilduvuse määra, peab EL-i poliitikat olema teatud määral keeruline

siseriiklikusse poliitikasse integreerida. Samas tuleb arvesse võtta ka seda, et kui rahvusriigi poliitika on EL-i omast täiesti erinev, siis on sellel riigil peaaegu võimatu ülejäänud Euroopaga kohaneda (Bulmer, Radaelli 2004: 8). Arvestama peab ka seda, et kuna EL-i tasandilt *ülalt alla* laaditav ja liikmesriigis rakenduv mitteühilduv lähenemine toob endaga kaasa kulutusi siseriiklikul tasandil, siis püüavad liikmesriigid juba eelnevalt oma seisukohti Euroopa tasandile tuua, et vähendada rakendamisega kaasnevaid ebamugavusi näiteks kulutuste näol. (Featherstone, Radaelli 2003: 16)

Euroopastumisega kaasneb ka „mõõdetav” *kohandumise surve* ehk reaktsioon siseriiklike muutuste elluviimisele, milleks on vajalik, et EL-i poliitikate rakendamisel tunnetaksid liikmesriigid survet (Featherstone, Radaelli 2003: 58).

Börzel koondab eri käsitluste põhjal siinkohal viis võimalust (Börzel 2003: 16; vt ka joonis 2).

1. **Inertsus** (ingl *inertia*). Siseriiklikud muutused puuduvad, kuna EL-i poliitikaid ei rakendata. Näiteks olukord, kus liikmesriik leiab, et EL-i poliitikad on liiga erinevad rahvusriigi poliitikatest (ehk mitteühilduvus (ingl *misfit*) on suur) ja otsustab neid mitte rakendada. Pikaajaliselt võivad inertsusel olla negatiivsed mõjud liikmesriigi sisepoliitikale ning see võib endaga kaasa tuua kas järsu poliitilise muudatuse või kriisi. (Featherstone, Radaelli 2003: 37)
2. **Kärpimine** (ingl *retrenchment*). Liikmesriik on vastu ühispoliitika võimaliku rakendamisega kaasnevatele muutustele, mille tulemusel avaldub üldjoontes taas nn. negatiivne euroopastumine ehk mitteühilduvuse (ingl *misfit*) suurenemine EL-i ja liikmesriigi vahel (Börzel 2003: 16). Kuna n-ö *kärpimise* puhul siiski toimub vähene poliitika rakendamine, võivad sellega siiski kaasneda vähesed muutused siseriiklikus poliitikas. Vastuseis muutustele võib ilmned ka alles poliitika kohaldamisel ehk pärast seda, kui algselt on otsustatud hakata ühispoliitikat rakendama.
3. **Süvenemine** (ingl *absorption*). Olukorras, kus riiklik õigusraamistik võimaldab EL-i poliitikate paindlikku kohaldamist, liidavad liikmesriigid EL-i poliitikad enda programmidesse, muutmata seejuures olemasolevaid struktuure. Mitteühilduvus on sel juhul madal ja siseriiklikud muutused on vähesed (Featherstone, Radaelli

2003: 37). On tõenäoline, et alates süvenemisest on liikmesriik olnud uue poliitika loomisel piisavalt edukas siseriiklike poliitikate alt üles laadimisel (ingl *uploading*).

4. **Kohandumine** (ingl *accommodation*). Liikmesriigid kohandavad euroopastumise surve all olemasolevaid protsesse, poliitikaid ja institutsioone, muutmata sealjuures nende varasemaid olulisi omadusi ja aluseks olevaid kollektiivseid arusaamu, kuna mitteühilduvus on mõõdukas. Sel juhul on siseriiklik muutus olemas, kuid kuna olemasolevaid protsesse, poliitikaid ja institutsioone tuleb kohaldada üksnes vähesel määral, on see üksnes mõõdukas (Börzel, Risse 2009: 14).
5. **Üleminek** (ingl *transformation*). Liikmesriigid asendavad olemasolevad poliitika, protsessid ja institutsioonid uutega, mis on varasematest oluliselt erinevad. Alternatiivina muudetakse olemasolevaid poliitikaid ja institutsioone sellisel määral, et nende olulised omadused ja/või nende aluseks olevad kollektiivsed arusaamad muutuvad fundamentaalselt (Börzel, Risse 2009: 14). Ülemineku puhul on siseriiklik muutus suur. Üleminek toimub ainult erandlikel asjaoludel või kriisiolukorras (Börzel 2003: 17).

	Inertsus	Kärpimine	Süvenemine	Kohandumine	Üleminek
Muutuse ulatus	Muutus puudub	Vähene muutus	Vähene muutus	Keskmine muutus	Suur muutus

Joonis 2. Kohandumise surve – muutuse skaala siseriiklikul tasandil. (Börzel 2003: 16)

Nagu ilmneb jooniselt 2, on muutus peaaegu olematu *inertsuse* puhul ning kõige rohkem avaldub muutus ülemineku puhul. *Kärpimise* korral on muutusi võimalik eristada väga vähesel määral, kuid tagasihoidlikud muutused on siiski olemas. *Süvenemine* on protsess, kus EL-i poliitikate n-ö imendumine rahvusriigi tasandile on tuntav, kuid muutused on väikesed. Oluline on eristada *kohandumist* ja *üleminekut*, kuna ülemineku puhul on muutused suured ja selgelt märgatavad (Featherstone, Radaelli 2003: 37–38).

Eelnevalt kirjeldatud Börzeli lähenemisi euroopastumise mõõtmisele viie erineva võimaluse näol ning Featherstone'i ja Radaelli poolt välja pakutud ühilduvuse määra ja kohandamise surve mõisteid kasutab käesoleva magistritöö autor siinse uurimistöö teises ja kolmandas peatükis, et positsioneerida EP fraktsioonide, Riigikogus esindatud erakondade ja EL-i liikmesriikide seisukohad ÜP suhtes.

2. ÜMBERASUSTAMISPROGRAMMI REGULEERIV RAHVUSVAHELINE ÕIGUSRUUM JA SELLE KUJUNEMINE EUROOPA LIIDU TASANDIL

2.1. Ajend Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomiseks

Euroopa tasemel on ümberasustamine toimunud ühes või teises vormis juba alates rahvusvahelise pagulastekaitse süsteemi loomisest, kuid selle kasutamine ja tähtsus on oluliselt suurenenud just viimastel aastakümnetel. Olles EL-is n-ö ühe vihmavarju all, tuleb liikmesriikidel teatud määral ühistest poliitikatest osa võtta isegi juhul, kui seda ei soovita. Lisaks inimõigusi käsitlevatele argumentidele on ÜP ka osa EL-i välispoliitikast ning eluliselt tähtis rahvusvahelise kaitse vahend turvalisuse suurendamiseks.

Ümberasustamist praktiseeriti esmakordselt 1920-ndatel ning pärast seda on suuremate ja väiksemate põgenikelainete puhul põgenikke nõuetekohaselt turvalisse riiki pääsemise nimel rahvusvahelisel tasandil jõukohaselt abistatud (UNHCR Resettlement handbook 2011: 47). Markantseimateks näideteks ümberasustamisest viimase paaril aastakümnel, mille puhul tuli Euroopal tegeleda ulatuslike põgenikevoogudega, olid Kosovo kriis (*Ibid.*: 50), Araabia kevad ning Süüria kriis, mis kestab tänaseni. Jätkuvate kriisikolletega kaasnevad põgenikelained, millega tuleb ka Euroopal tegeleda. Seejuures tuleneb probleem asjaolust, et kriiside puhul jäävad põgenikesurve alla kas kriisikolletele lähemal asuvad EL-i liikmesriigid ja liikmesriikide naaberriigid või need riigid, kus oli vastava kultuuri-religiooni kogukond suurem (seda seetõttu, et varjupaigataotlejal on esmane taotlusõigus riikidesse, kuhu ta on saabunud või kus taotlejal on sugulane ees ootamas⁴). Ei ole mõeldav, et sellistes olukordades jääb humanitaarküsimusega tegelemine kõige lähemal asuvale riigile, justkui see oleks paratamatus riigi geograafilise asukoha või kultuuri-religiooni kogukonna tõttu. Et tõsta

⁴ Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest. (ingl Dublin Regulation). 18.02.2003. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0753\(02\):ET:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0753(02):ET:HTML) (06.12.2013).

teadlikkust sellest probleemist kõigis EL-i liikmesriikides, otsustati viia varjupaigapoliitika – ja seejuures ka ÜP – EL-i tasandile.

ÜP aktuaalsust ja vajalikkust näitab ka UNHCR-i statistika, mille kohaselt 2011. aastal oli maailma rahvastikust 3,1% (214 miljonit) migrandid, kellest üle 42 miljoni inimese on sunnitud ümber asuma. Maailmas on kokku 15,2 miljonit pagulast ja ligi 900 000 varjupaigataotlejat (vt lisa 1), millest ECRE andmetel võttis Euroopa 2011. aastal vastu 4325 varjupaigataotlejat, mis on vaid 7% (koos Suurbritannia ümberasustamisprogrammiga „Gateway Protection Programme” 10%) samal aastal kogu maailmas ümberasustatud 61 649 varjupaigataotlejast, kellest 4/5 jäävad arengumaadesse. (UNHCR Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2011: 7–8)

Arvestades, et Euroopa rahvaarv moodustab maailma rahvastikust ligikaudu 10%, tundub vastuvõetud 7% piisav. Kui aga arvestada, et enamik maailma migrantidest on pärit Aafrikast, Aasiast ja Lähis-Idast, siis jäävad varjupaika pakkuvateks kontinentideks peamiselt rahvaarvult väiksemad maailmajaod nagu Põhja-Ameerika ja Euroopa. Siinkohal väärib märkimist, et Ameerika Ühendriigid võtavad vastu üle kolme korra rohkem pagulasi kui kõik EL-i riigid kokku. 2011. aastal esitati Ameerikale 74 000 varjupaigataotlust (*Ibid.*: 8). Seega on Euroopa panus varjupaika otsivate isikute vastuvõtmisel väike.

Samas märgitakse Euroopa Komisjoni 2009. aasta teatises eeltoodud numbrite võrdluseks, et „... EL võtab kiireloomuliste juhtumite raames vastu proportsionaalselt rohkem varjupaigataotlejaid kui muud arenenud riigid” (Euroopa Komisjoni teatis KOM(2009)447). Siinkohal viidatakse ümberpaiknemisprogrammile, mille pilootprojektiks oli Araabia kevade tõttu Maltale langenud sisserändesurve jagamine programmis vabatahtlikult osalevate liikmesriikide vahel. Siinkohal on oluline eristada *ümberpaiknemisprogrammi ümberasustamisprogrammist* (vt lisa 2), kuna neist üks on liidusisene põgenike vooluga kaasneva koormuse jagamiseks ja teine programm, kus tegeletakse veel reaalselt ohus olevate pagulaste ümberasustamisega. Käesolev magistritöö analüüsib aga ainult ümberasustamisprogrammi ning puudutab ümberpaiknemist vaid ulatuses, mil määral see on vajalik uurimustulemuste paremaks mõistmiseks.

2.2. Varjupaigapoliitikat reguleeriv õigusraamistik Euroopa Liidus

Esimene rahvusvahelisel tasandil põgenike õigusi puudutav dokument on ÜRO Peaassamblee poolt 10. detsembril 1948 vastu võetud inimõigusi käsitletud ülddeklaratsiooni artikkel 14, mille eesmärk on inimõiguste ja põhivabaduste kaudu tagada deklaratsioonis kirjeldatud õiguste üldine ja tõhus tunnustamine ning järgimine (Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, 2010). Kuigi inimõiguste ülddeklaratsioon on rahvusvahelisel õigusel põhinev dokument, on see iseloomult riigiülene, reguleerides inimõigusi käsitlevaid küsimusi riikides, kes sellega liituvad.

Teise maailmasõja eest varju otsivate ja kodumaal tagakiusatud põgenike vool Lääne-Euroopasse ja Ameerikasse tõi endaga kaasa vajaduse sõnastada pagulase staatus ja koordineerida nende vastuvõtmist migratsiooni sihtriikidesse. Nii täpsustati 1951. aastal vastu võetud Genfi pagulasseisundi konventsioonis pagulase mõistet, õiguslikku seisundit, tasulise töö ja heaoluga seonduvat ning haldusmeetmeid (Pagulasseisundi konventsioon RT II 1997, 6, 26).

Käesolevas magistritöös kasutatavad varjupaigapoliitikaga seotud peamised mõisted on toodud lisas 2. Genfi pagulasseisundi konventsiooni vastuvõtmise näol on selgelt tegu riigiülese otsustusprotsessiga, mille tingis Teise maailmasõja järgne poliitiline olukord. Tänapäevaks on Genfi konventsiooni õiguslikud dokumendid ratifitseerinud 147 riiki üle maailma (Convention and protocol relating to the status of refugees. UNHCR 2012).

1951. aastal asutati ka IOM, mille ülesanne oli kaitsta olemasolevaid pagulasterühmasid ja ka ligikaudu 21 miljonit pagulast, kes olid Teise maailmasõja eest põgenenud laiali üle kogu Euroopa. 1967. aastal vastu võetud New Yorgi pagulasseisundi protokolliga tühistati alates 1951. aastal Genfi pagulasseisundi konventsiooni vastuvõtmisest kehtinud geograafilised ja ajalised piirangud.⁵ (Samers 2012: 12)

Edasine integratsioon Euroopa tasandil kajastuvad nii Genfi pagulasseisundi konventsiooni kui New Yorgi pagulasseisundi protokolli seisukohad 2000. aastal Nice Ülemkogul vastu võetud Euroopa Liidu põhiõiguste harta, mille artikli 18 kohaselt tagatakse varjupaigaõigus Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja 1967. aasta pagulasseisundi protokolli sätete ning Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu

⁵ Genfi pagulasseisundi konventsioon hõlmas ainult enne 1951. aastat migreerunud eurooplasi. New Yorgi protokolliga tühistati geograafilised ja ajalised piirangud ka neile, kes migreerusid pärast 1951. aastat ja ka väljastpoolt Euroopat.

toimimise lepingu kohaselt (Euroopa Liidu põhiõiguste harta 2012/C 326/02).

EL-i tasandil saavutati varjupaigapoliitikat käsitlev kokkulepe esmakordselt 1990. aastal Dublini konventsiooniga, mis jõustus 1997. aastal. Seda konventsiooni võib pidada hilisema CEAS-i eelkäijaks ja antud valdkonnas koordineeritud poliitika rakendamise esimeseks sammuks, kuna sellega sätestati kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest (Convention... , 1997). 2003. aastal võeti vastu Dublini määrus (Nõukogu määrus (EÜ) 343/2003), mis asendab Dublini konventsiooni. Dublini määruse eelduseks oli, et liikmesriikide varjupaigasüsteemid on sarnased. Määruse hilisemal rakendamisel ning EL-i laienemisel ilmnesid aga kitsaskohad, millega tegeletakse siiani. Näiteks muudeti hiljem ära Dublini määrusest lähtunud olukord, kus „... varjupaigataotleja on liikunud mitme liikmesriigi vahel ja keegi ei võta tema taotluse eest vastutust” (Kallas 2011). Reguleerimaks näiteks eelkirjeldatud probleemi, kus varjupaigataotlus anti sisse mitmesse liikmesriiki korraga, kuna ükski liikmesriik polnud otseselt kohustatud taotlusele vastama, oli vaja riikideülest sekkumist, sest selles küsimuses pole valitsustevahelised läbirääkimised motiveeritud.

EL-i tänases õigusraamistikus täiendavad eeltoodut EL-i asutamislepingus ja Lissaboni lepingus (ingl *Treaty of Lisbon* 2007/C 306/01, vt lisa 3) varjupaigapoliitika osas sätestatud eesmärgid ning Lissaboni lepinguga muudetud varjupaigapoliitika õigusraamistik (Euroopa Komisjoni teatis KOM(2008) 360). Praktilisel tasandil on varjupaigapoliitikat käsitletud nii 1999. Aastal Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel, 2004. aastal vastu võetud Haagi programmis, 2008. aastal Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis kui ka 2009. aasta Stockholmi programmis. Järgnevalt peatutakse nendest täpsemalt alates 1999. aastast Euroopa Ülemkogu poolt kinnitatud viieaastastel vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna tegevusprogrammidel:

- Tampere programm ehk n-ö verstapostid (1999–2004) (ingl *Tampere Milestones*; Tampere European Council 15.–16.10.1999. Presidency conclusions.);
- Haagi programm (2005–2009) (The Hague Programme COM(2005) 184);
- Stockholmi programm (2010–2014) (Euroopa Komisjoni teatis KOM(2010)).

Kõikide programmide järgselt vastuvõetud seaduseelnõud on täpsemalt toodud lisas 4.

1999. aastal vastu võetud Tampere programm oli esimene mitmeaastane programm, mille tulemusel pandi alus CEAS-i loomisele, mille eesmärk oli ühtlustada liikmesriikide õiguslikke raamistikke ühiste miinimumnõuete põhjal ning suurendada valitsustevahelist koostööd ning vastuvõtutingimuste ja õiguste kooskõlastamise vajadust. EL-i liikmesriigid olid aastaid pingutanud, et saavutada kokkulepe ja luua ühine varjupaigasüsteem. Seega sai protsess EL-i tasandil koordineeritava varjupaigapoliitika loomiseks alguse 1990-ndate lõpus alustatud läbirääkimiste tulemusel ning on hea näide Moravcsiku liberaalse valitsustevahelisuse teooria rakendamisest, kus riiklikud huvid tõusevad EL-i tasandile. Tänapäevaks on CEAS – mille üheks meetmeks on käesoleva uurimuse keskmes olev vabatahtlikkusel põhinev ÜP – käivitunud, hõlmates õigusraamistikku pagulaste võrdseks kohtlemiseks kõigis EL-i liikmesriikides. Kuna justiitsküsimused on EL-is jagatud pädevuses, siis ei ole CEAS liikmesriikides otseselt kohaldatav.

Samas tuleb mainida, et CEAS-i loomise eesmärgiks oli ka põgenikevoogude jagamine liikmesriikide vahel võrdsemalt, kuna enamik pagulasi liikus enne EL-i tasandilise varjupaigapoliitika loomist (ja liigub ka täna) liikmesriikidesse, kus on suuremad pagulaskogukonnad. Seega oli just nendel liikmesriikidel huvi, et olukord selles osas muutuks ning pagulastekoormus jaguneks liikmesriikide vahel võrdsemalt (Alberti 01.03.2011). Ehkki CEAS-i näol lepidi institutsioonide tasandil kokku ühtne suund varjupaigapoliitikas, oli selle suuna loomisel tunda „vanade” liikmesriikide huve ning rahvusülene koordinatsioon oli algselt osaliselt motiveeritud migratsiooni suuremate sihtriikide liidusisesest kaitsest. Siinkohal ei soovi käesoleva magistr töö autor seda protsessi kritiseerida, vaid leiab, et see algatus ja ühtne õigusraamistik olid ja on liidule kui tervikule vajalikud.

2004. aastal vastu võetud Haagi programmi suunised nägid ette Euroopa ühtse immigratsiooni- ja asüülipoliitika väljatöötamise aastaks 2010. Programmi eesmärk oli tugevdada vabadust, kaitset ja õiglust EL-is. Selle tulemusel võttis EK 17. juunil 2008 vastu eesistujariigi Prantsusmaa initsiatiivil koostatud Euroopa sisserände- ja varjupaiga pakti (ingl *European Pact on Immigration and Asylum*).

2009. aastal vastu võetud Stockholmi programm andis tegevussuunised järgmiseks viieks aastaks (2010–2014) nende tegevuste osas, mis on seotud EL-i õigusel, vabadusel ja turvalisusel põhineva alaga. Programmiga asetatakse kodanik EL-i tegevuse keskmesse ning selles käsitletakse muuhulgas kodakondsuse, õiguse ja turvalisuse, samuti varjupaiga, rände ning justiits- ja siseküsimusi (Komisjoni teatis KOM(2010) 171).

Kuna kõigi kolme (Tampere, Haagi ja Stockholmi) tegevusprogrammi tulemusel võeti vastu mitmed olulised määrused ja direktiivid (vt lisa 4), mida tuleb liikmesriikidel kohaldada, siis magistritöö autori arvates kirjeldab nende programmide järgset perioodi lähenemised euroopastumisele. Seega anti nende programmidega liikmesriikidele suund integratsiooniks EL-i varjupaigapoliitika valdkonnas, millest tulenevalt püstitati ka käesoleva uurimistöö hüpotees jälgimaks selle protsessi edasist süvenemist ning selle võimalikku tulemit ÜP-le.

2.3. Euroopa Liidu varjupaigapoliitika ja ühise ümberasustamisprogrammi kujunemise analüüs teoreetilisest raamistikust lähtuvalt

Järgnevalt vaadatakse käesolevas magistritöös EL-i varjupaigapoliitika ja ÜP kujunemist teoreetilisest raamistikust lähtuvalt kolme etapi vältel:

- CEAS-i loomise esimene etapp pärast 1999. aasta Tampere ja Haagi istungeid 1999–2004;
- CEAS-i kujunemise teine etapp Stockholmi programmi järgselt 2009–2012;
- CEAS-i arengu kolmas etapp, mis puudutab finantsperioodi 2014–2020.

Esimene etapp

Nagu eelnevalt märgitud, tehti CEAS-i loomise esimesel etapil pärast 1999. aasta Tampere istungit algust EL-i tasandil varjupaigapoliitika koordineerimisega. Samas tuleb aga märkida, et UNHCR-i koordineeritavas ÜP-s osales EL-i 15 liikmesriigist ametlikult üksnes kolmandik (s.o Rootsi, Holland, Taani, Soome ja Iirimaa) (vt tabel 1). Nimetatud riigid tegid ka omavahel programmisiseselt koostööd. Lisaks eelnimetatud liikmesmaadele oli pagulaste ümberasustamise kogemus olemas ka Suurbritannial, Prantsusmaal ja Belgial, kusjuures viimased kaks riiki on osalenud programmis *ad hoc*-korras. Suurbritannia asustab pagulasi ümber riiklikult loodud ja UNHCR-iga tihedat

koostööd tegeva programmi „Gateway Protection Programme” kaudu. (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013). Suurbritannia oli ka riigiks, kes ainsana liitus järgneva kaheksa aasta jooksul 2004. aastal ÜP-ga.

Tabel 1 Euroopa liidu liikmesriikide osalemine ümberasustamisprogrammis.

Liikmesriik	Osaleb ametlikult ümberasustamis-programmis alates	Osaleb ümberasustamis-programmis ad hoc-korras alates	Liikmesriigi määratud miinimumkvoot, ümberasustatud pagulast aastas	Riikide ametlikud positsioonid ÜP-s osalemise kohta
Rootsi	1950	1950	1900	Jah, kaasab teisi.
Holland	1997	1977	500 (2000 pagulast nelja aastaga)	Jah. Rohkem riike peab osalema.
Taani	1978	1956	500 (1500 pagulast kolme aastaga)	Jah
Soome	1985	1979	750	Jah
Iirimaa	1988	1956	80	Jah
Suurbritannia	2004	2004	750	Jah, kuid rakendab seda läbi siseriikliku programmi.
Portugal	2007	2006	30	Jah
Prantsusmaa	2008	1957	100	Jah
Tšehhi	2008	-	40	Jah
Rumeenia	2008	-	40 (120 pagulast kolme aastaga)	Jah
Hispaania	2010		30	Jah
Saksamaa	2012	2008	300	Jah
Belgia	2013	2009	100	Jah
Luksemburg	-	2009	-	Jah
Austria	-	-	-	Plaanitakse liituda, kuid praegu ad hoc-korras.
Itaalia	-	2009	-	Ei. Ootab EL-ilt ja UNHCR-ilt suuremat toetust ümberpaiknemisele.
Kreeka	-	-	-	Ei. Ootab EL-ilt ja UNHCR-ilt suuremat toetust ümberpaiknemisele.
Malta	-	-	-	Ei. Ootab EL-ilt ja UNHCR-ilt suuremat toetust ümberpaiknemisele.
Poola	-	2011	-	Ei. Ainult ad-hoc-korras.
Ungari	-	-	-	Ei. Ainult ad-hoc-korras.
Leedu	-	-	-	Ei. Ainult ad-hoc-korras.
Slovakkia	-	-	-	Ei. Ainult ad-hoc-korras.
Läti	-	-	-	Ei. Ainult ad-hoc-korras.
Sloveenia	-	-	-	Ei. Ainult ad-hoc-korras.
Bulgaaria	-	-	-	Ei
Eesti	-	-	-	Ei
Küpros	-	-	-	Ei

Allikas: UNHCR, ECRE, Eurostat.

Rääkides Euroopa Liidu ÜP-st tuleb siinkohal veelkord rõhutada, et ühise poliitika loomine oli oluline eeskätt neile liikmesriikidele, kellel tuleb pagulasküsimustega igapäevaselt tegeleda (näiteks Rootsil ja Soomele, kes on liikmesriikide seas pagulastele üheks populaarsemaks sihtriigiks). Nende liikmesmaade huvi oli regulatsioone võimalikult palju *alt üles* laadida (ingl *uploading*), et teised liikmesriigid *ülalt alla* laadimisel (ingl *downloading*) eelnimetatud riikidele asuüli käsitlevates poliitikates järele jõuaksid (Börzel, Risse 2009: 7). ÜP seisukohalt taotlesid CEAS-i eestvedajad, et pagulastele oleks kõikides liikmesriikides samaväärsed vastuvõtutingimused, et ühtlustada pagulaste eelistusi varjupaigataotlemiseks. Praegu seisnebki CEAS tähtsus ühtlustatud õigusraamistikus, mis peaks tagama varjupaigataotlejate ühetaolise kohtlemise kõikides EL-i liikmesriikides ning andma varjupaigataotlejatele samalaadse kaitse sõltumata sellest, millisest riigist seda on palutud. Seejuures – nagu on märkinud Moravcsik, esindasid poliitika EL-i tasandile toomist eesvedanud liikmesriigid riiklikke huvigruppe, mida tuli valitsustevahelistel läbirääkimistel tutvustada (vt. Moravcsik 1998: 472). Seega saab lisaks eelkirjeldatud Börzeli ja Risse kahe-suunalise protsessi käsitlustele CEAS-i loomist kirjeldada ka läbi liberaalse valitsustevahelisuse.

CEAS-i loomisega kaasnenud diskussioon ja mõningate liikmesriikide tahe liikuda ÜP osas EL-i tasandile oli oluliseks motivatsiooniks selle suunas, et ÜP-ga liituvad teisedki liikmesriigid. See eeldas aga liikmesriikide õigusaktide ühtlustamist. Haagi programmi jooksul esitas EK kokku kaheksa eelnõud (vt lisa 4). Enamik dokumente olid täiendused Tampere programmile, kuid kahe uue elemendina loodi EASO ning plaan ÜP loomiseks ja rahastamiseks. Viimane on siinse uurimuse kontekstis olulisim samm Haagi programmis. Lisaks tegid 2005. aastal EP ja EN ettepaneku luua aastateks 2008–2013 ÜP rahastamiseks Euroopa Pagulasfond (Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu otsus KOM(2009)0456).

Pärast Haagi programmiga seatud prioriteete liitus programmiga 2008. aastal vabatahtlikult veel kolm riiki: Tšehhi, Prantsusmaa ja Rumeenia. Selleks ajaks tegeleti aga EL-i institutsioonides juba hoogsalt ühiselt koordineeritud ÜP-ga ja sellega kaasneva Euroopa Pagulasfondi loomisega. Lisaks programmiga ametlikult liitunud

riikidele osales programmis *ad hoc*-korras Itaalia, kes asustas pagulasi ümber Iraagist. (ECRE Annual report 2010)

Kokkuvõtlikult võib väita, et ÜP loomise ja rakendamise nn. esimesel etapil olid integratsiooni ajendiks suuresti liikmesriikide huvid ning teemat vedasid eeskätt riigid, kellel tuli pagulasküsimustega igapäevaselt tegeleda. Seetõttu võib väita, et integratsioon tugines sel etapil liberaalse valitsustevahelisuse käsitlusele, kus teemaga tugevamalt seotud riigid tõid oma riiklikud huvid rahvusülesele tasandile (Tampere programm võeti vastu 1999. aastal pärast Soome saamist Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigiks), pidasid läbirääkimisi ning motiveerisid sealjuures teisi valdkonnapõhiselt integratsiooni süvendama.

Teine etapp

EL-i tasandil koordineeritava ÜP loomise teiseks etapiks võib lugeda Stockholmi programmi, mis andis suunised järgmiseks viieks aastaks (2010–2014) (Euroopa Komisjoni teatis KOM(2010) 171). Pärast Rootsi saamist EL-i Nõukogu eesistujariigiks tehti esimesed konkreetseid sammud loodava ÜP dokumentide vastuvõtmise kiirendamiseks ning vastava programmiga võeti vastu kokku kuus liikmesriikide varjupaigataotluste protsesse ühtlustavat õigusakti, neist kaks on täiendused eelnenud õigusaktile (vt lisa 4).

Samas tuleb rõhutada, et ka selles etapis lepitati juba esimesel kohtumisel kokku, et esmakordselt liidu tasandil koordineeritav ühisprogramm saab olema vabatahtlik. See otsus vabastas liikmesriigid nende vahele võimalikku pinget külvavast ÜP „kohustusliku iseloomu” küsimusest ning lasi keskenduda programmi sissetöötamisele (Intervjuu 1, 22.01.2013).

Võib oletada, et see küsimus oli ÜP loomise puhul ka prioriteetne. Täpsemalt, 2009. aastal oli EK esialgne ettepanek, et ümberasustamine tuleks integreerida EL-i üldisesse välispoliitikasse eesmärgiga muuta ümberasustamine tõhusamaks ja kasvatada EL-i rahvusvahelist mõju.⁶ Selle eesmärgiks oli ühtlustada poliitikad ja siduda ÜP välispoliitikasse, siinkohal EL-i välispoliitikasse. Teoreetilises raamistikus võib seda

⁶ Komisjoni esialgne ettepanek sisaldas ÜP loomiseks järgmist punkti (Euroopa Komisjoni teatis KOM(2009)447): „Suurendada ümberasustamise strateegilist kasutamist, tagades, et ümberasustamine integreeritakse nõuetekohaselt EL-i üldisesse välis- ja humanitaarpoliitikasse.”

käsitleda näitena Schneideri ja Häge teooriast, kus EK soovib teadlikult liikuda uue poliitikamudeli poole, võttes eesmärgiks pikaajalise poliitilise strateegia (Schneider ja Häge 2007: 18).

Liikmesriigid tervitasid komisjoni algatust ÜP loomise kohta ning sellega seotud Euroopa Pagulasfondi asutamiseotsuse muutmise eelnõu, kuigi enamik liikmesriike, sh Eesti, esitas analüüsireservatsiooni. Rõhutati seda, et ÜP-s osalemine peab jääma liikmesriikidele vabatahtlikuks. Osa liikmesriike, nt Eesti soovis, et neile jääks rohkem aega ümberasustavate isikute hinnangulise arvu edastamiseks pärast prioriteetide vastuvõtmist kui seda oli eelnõus sisalduv 20 kalendripäeva. (Siseministeeriumi seletuskiri 28.09.2009). Seega esitasid peale EK ettepanekut liikmesriigid omapoolsed ametlikud positsioonid ÜP kohta ning üldjoontes saab ka seda perioodi kirjeldada Moravcsiku liberaalse valitsustevahelisuse kaudu.

CEAS-i menetlus läbis esimese lugemise EK-s ja debati EP-s, kuid pärast EP (18. mai 2010) esimest lugemist peatati eelnõu EN-i poolt. Kättesaadavate dokumentide põhjal on võimalik öelda, et seisaku põhjuseks oli otsuse nr 573/2007/EC muudatusettepanek, mis puudutas pagulasfondi loomist raamprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine”⁷ alla, tühistades seejuures EN-i otsuse 2004/904/EC. Samas muutis EP selle hääletusega EK soovitus suurendada fondi suurus 4000 eurolt 6000 euroni pagulase kohta, mis on kättesaadav kõikidele EL-i riikidele, kes ühinevad ÜP-ga *esimest* korda. Vastuvõtutingimusi ja varjupaigamenetlusi käsitlevate direktiivide muudatusettepanekute uued ümbersõnastatud eelnõud esitati EN-ile ja EP-le arutamiseks alles kaks aastat hiljem 1. juunil 2011. ÜP rahastamist käsitlev määrus (Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu otsus KOM(2009)0456) võeti vastu 29. märtsil 2012.

Eelkirjeldatud n-ö venitamist kirjeldab Börzel kui negatiivset euroopastumist – *kärpimine* (ingl *retrenchment*), mida kirjeldati lähemalt alapeatükis 1.2.. Nõukogu poolt puudus huvi eelnõuga edasi liikuda, pigem võis kirjeldada vastuseisu pagulasfondi vastuvõtmiseks (Börzel 2003: 16). Protsessi teadlik pidurdamine või sellega mitte

⁷ Raamprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” peamiseks eesmärgiks on käsitleda kohustuste õiglast jagamist liikmesriikide vahel EL-i välispiiri integreeritud haldamisel ning ühise varjupaiga- ja sisserändepoliitika rakendamisel.

tegelemine võib avalduda hoopis suureneva mitteühilduvusena liidu institutsioonide ja liikmesriikide vahel.

Siinkohal võib tekkida küsimus, kas eelnõu peatati seetõttu, kuna selle menetlusprotsessis kasutati liiga intensiivselt strateegiat, mida võib kirjeldada kui euroopastumist? Samas peab mainima, et edasiliikumine peale kaheaastast seisakut pidi eeldama valitsusjuhtide vahelisi kokkuleppeid ning tõenäoliselt ka riikidevahelisi n-ö „kauplemissi”. Seega võib siinkohal öelda, et ÜP-d puudutanud eelnõud võeti vastu tänu läbirääkimistele, mida Moravcsik jt kirjeldavad liberaalse valitsusevahelisusena (Moravcsik, Nicolaidis 1999: 76). Tõrge võib viidata sellele, et ÜP edasine integratsioon võib olla tulemuslikum, kui eelistatakse strateegiaid, mida tuginevad liberaalse valitsustevahelisuse teooriale. Lähtudes magistritöö hüpoteesist võib seda üldistada järgmiselt: integratsiooni edasisel süvenemisel euroopastumist kirjeldavate lähenemiste vormis võib ÜP muutuda liikmesriikidele kohustuslikuks, millega omakorda võivad kaasneda tõrked euroopastumise protsessis. Tõrgete välistamiseks oleks sobivam jätkata koostööd liberaalse valitsustevahelisuse käsitluse vormis, kuid see omakorda välistab ühispoliitikate rakendamise liikmesriikidele tundlikel teemadel.

Kolmas etapp

Pagulasfondi eelnõu vastuvõtmisega võib lugeda ÜP teise etapi lõppenuks. Sellele järgnenud kolmas etapp puudutab sama programmi loomist uueks finantsperioodiks 2014–2020, mille keskseks küsimuseks on see kas ja kui tugevalt suudetakse kohustada liikmesriike programmis osalema? Liikmesriikidel, kellel on pikemaajaline ÜP-s osalemise kogemus, on huvi, et programmis osaleks rohkem liikmesriike. Teisalt leidub riike, kellel ei ole vabatahtlikult pagulaste vastuvõtmiseks piisavaid integreerimisressursse ning seetõttu pole nad ka huvitatud põgenikke eriolukorrata oma riiki tooma. Seda konflikti võib pidada ka antud magistritöö võtmeküsimuseks. Kas Eestil on põhjust muretseda, et uuel perioodil tuuakse programmi sisse kohustusliku osalemise klausel?⁸

⁸ Eesti valitsus ei plaani varjupaigapoliitikat lähiajal muuta, vaid eelistab jääda kõrvalseisjaks, samal ajal jälgides CEAS-i, sh ÜP arengusuundi. „Euroopa Liidu liikmesriigid saavad pagulasi ümber asustada ainult vabatahtlikkuse alusel. Eesti hetkel pagulaste vastuvõtmist ei planeeri.” (Riigikogu põhiseaduskomisjon, 26.10.2009).

Kallas leiab, et sellele küsimusele on põhjust tähelepanu pöörata, sest see tekitab EL-i debattides pingeid, kuna „ühel pool on universaalne ja rahvusvaheliselt võetud kohustus (...) ja teisel pool riigi partikulaarne huvi piirata suuremal või vähemal määral ligipääsu oma territooriumile” (Kallas 2011). Kallase tekstist võib välja lugeda, et ühise poliitika loomine on pingeid tekitav ja ebamugav – seega on seda protsessi võimalik kirjeldada euroopastumise ühilduvuse määra kaudu, mis eeldab mitteühilduvust (vt alapeatükk 1.2; Featherstone, Radaelli 2003: 58).

Järgmise finantsperioodi eelnõu ettepanekust (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus KOM(2011)751) ei leia praegu kehtivas määruks olevat vabatahtlikkuse viidet. EL-i varjupaigapoliitika arengut võib hetkel (ja lähitulevikus) iseloomustada kui läbirääkimisteprotsessi, milles on kombineeritud nii liberaalne valitsustevahelisus kui ka riigiülene lähenemine. Ühelt poolt – rahvusüleselt – tajutakse humanitaarseisukohast pagulaspoliitika vajalikkust. Teisalt – kui konkreetset tegevused jõuavad liikmesriikideni, tekib vastuolu, sest näiteks Eesti puhul puudub riigisisene motivatsioon. Samas on aga riike, nagu näiteks Rootsi ja Prantsusmaa, kes on huvitatud integratsiooni süvenemisest ja sellest, et võimalikult paljud liikmesriigid pagulaspoliitikas kaasa räägiks ja selle arendamise suunas siseriiklikke otsuseid teeksid. Seega eelistavad ÜP-d toetavad liikmesriigid liberaalse valitsustevahelisuse lähenemise asemel euroopastumise vormi. Kuna nende riikide hulgas on ka suurriigid, siis võib eeldada nende eelistuste peale jäämist väiksemate liikmesriikide üle, kes on enamasti hetkel programmis mitteosalevad riigid (vt tabel 1, lk 26). Tuginedes käesolevale alapeatükile väidab autor, et kiirema ja tõrgeteta integratsiooni kasuks räägivad protsessid, mida kirjeldavad liberaalse valitsustevahelisuse käsitlused. Seda peaksid eelistama just suurriigid, kelle huvides on kaasata ÜP-ga osalema enam liikmesriike.

Selles kontekstis tuleb rõhutada, et kui eelkirjeldatud EL-i ühise varjupaigapoliitika esimeses arenguetapis puudus liidu tasandil kontrollitav meede täielikult, siis teises etapis ilmnes koos Haagi programmiga vajadus sellise meetme loomiseks. Seetõttu võeti ÜP vastu vabatahtliku meetmena. Varjupaigapoliitika praeguses, kolmandas etapis on aga tunda euroopastumise märke, kus uus ühispoliitika püüab üha enam koordineerida liikmesriikide tegevust antud valdkonnas.

Lisaks peab mainima, et EP ja EN-i ettepanekus, millega luuakse Varjupaiga- ja Rändefond aastateks 2014–2020, on fondi rahastust käsitlevas 5. peatükis järgmine punkt: „Seoses ümberasustamisega saavad liikmesriigid pärast ümberasustamise valdkonnas liidu ühiste prioriteetide⁹ (vt. Lisa 5) kehtestamist võetud kohustuste põhjal iga kahe aasta tagant rahalisi stiimuleid (ühekordsed maksed)” (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus KOM(2011)751). Eeltoodud väljavõte näitab, et liikmesriike püütakse programmis osalemiseks motiveerida lisaks määratud summadele veel ühekordsete rahaliste stiimulitega.

Lisaks eelnõust väljaloetavatele viidetele räägib võimaliku euroopastumise kasuks ka ECRE positsioon, et ÜP-s tuleks aktiivsemalt osaleda (ECRE, 2013):

- EL saab ja peab asustama rohkem põgenikke. ECRE kutsub seega kõiki EL-i riike üles astuma vajalikke samme, et võtta osa ümberasustamismeetmetest ning aidata kaasa globaalse vastutuse jagamisel;
- Euroopa valitsusvälised organisatsioonid on valmis jagama oma oskusteavet ja kogemusi, et aidata valitsustel rakendada ÜP ja selles osaleda.

Siinkohal on tegu sõltumatu institutsiooni survega EL-ile ja selle liikmesriikidele. Võib tõstatada küsimuse, kas EL võib kasutada ECRE-t vahendina, mille abil survestada liikmesriike programmis osalema? Seda on kahjuks keeruline tõestada, sest ECRE ülesanne ongi nende küsimuste tõstatamine ning nende lahendamise vajadusest teavitamine (ECRE 2013).

2.4. Euroopa Parlamendi fraktsioonide seisukohad Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomisel

Et analüüsida, kas ÜP edasine integratsioon võib toimuda pigem läbi euroopastumist kirjeldavate lähenemist või eelistatakse ka liberaalse valitsustevahelisuse teooriaid, tuleb kaardistada liikmesriikide positsioonid antud programmi osas. Selleks koondatakse järgnevalt EP poliitiliste fraktsioonide ametlikud positsioonid ÜP-d

⁹ EL-i ühine ümberasustamisprogramm koosneb mehhanismist, mille raames kehtestatakse ümberasustamise valdkonnas iga-aastased ühised prioriteedid. Prioriteedid võivad hõlmata nii ümberasustavate pagulaste geograafilist piirkonda kui ka rahvust ja erikategooriaid. Prioriteedid tuginevad UNHCR-i iga-aastastele ümberasustamisvajadustele ja need valmistab ette loodav ümberasustamise ekspertrühm, kuhu kuuluvad kõikide liikmesriikide esindajad, aga ka muud sidusrühmad (UNHCR, IOM ning muud valitsusvälised organisatsioonid). (Siseministeeriumi seletuskiri (28.09.2009))

käsitlevates küsimustes ja debattides ajalises järjekorras suuremate fraktsioonide kaupa. EP fraktsioonide seisukohti on oluline jälgida, kuna rahvusriikide poliitilisi erakondi ühendavad Euroopa koonderakonnad on hakanud üha enam mõjutama erakondi liikmesriikide tasandil. See on väga oluline liikumine euroopastumise suunas, kus ühist poliitikat tehakse mitte ainult siseriiklikul tasandil, vaid laiemal pinnal.

Analüüsides EP fraktsioonide – ALDE (Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liidu fraktsioon), EPP-ED (Euroopa Rahvapartei ja Euroopa Demokraatide fraktsioon), Euroopa Rohelised ning Sotsiaaldemokraatide ja Demokraatide fraktsioon Euroopa Parlamendis (käesolevas uurimistöös kasutatakse edaspidi *Sotsiaaldemokraadid*) – ametlikke seisukohti uurimuse alapeatükis 1.2 käsitletud Börzeli siseriiklike muutuste abil, on fraktsioonide seisukohad (tuginedes ametlikele seisukohtadele ja EP stenogrammide väljavõtetele ÜP osas) esitatud joonisel 3. See võimaldab hinnata euroopastumisega kaasnevaid siseriiklikke mõjusid liikmesriikidele. Vastavalt Börzeli käsitluses toodud kriteeriumitele ja võimaluste kirjeldustele on autor paigutanud EP fraktsioonid vastavale skaalale. Kahjuks ei ole siiani kättesaadavad fraktsioonide seisukohad uue finantsperioodi (2014–2020) programmi loomise kohta, mis peegeldaksid parlamendi poliitiliste gruppide seisukohti.

Üldise joonena võib välja tuua, et EP fraktsioonid on esitanud oma seisukohti ÜP kohta suhteliselt vähe, kuid alati on need olnud motiveeritud CEAS-i eelnõu liikumisest EP-s või EN-is. Esimene fraktsioon, kes oma sõnavõtus avalikult ÜP-d märkis, oli ALDE, kelle ametlik seisukoht on olnud toetav alates ettepanekust liita ÜP meede CEAS-iga. Leitakse, et ümberasustamine on oluline osa EL-i varjupaigapoliitikast ning selle kohustuse jagamine annab võimaluse peegeldada EL-i soovi osaleda rahvusvahelistes solidaarsusküsimustes. Samas märgitakse vabatahtlikkuse printsiibi olulisust programmis osalemisel (Hennis-Plasschaert 05.05.2008).

Nagu järgnevalt näeme, jagavad seda seisukohta enamik EP fraktsioone. Rõhutatakse rahvusvahelist aspekti, kuid ollakse rahul programmi vabatahtliku iseloomuga. Näiteks võib tuua sotsiaaldemokraatide fraktsiooni ametliku seisukoha, mille esitas pärast CEAS-i eelnõu esimest lugemist EP-s Alberti, pöörates tähelepanu solidaarsusküsimusele ning tehes liikmesriikide valitsustele üleskutse alustada koostööd ja kaasata laiemaid, mittepoliitilisi ühiskonnagruppe (Alberti. 18.05.2010). EL-i

tasandilt antakse soovitus liikmesriigi tasandile, st laiemaks koostööks väljaspool riigiasutusi. Ehk siis üleskutse suunatakse otse liikmesriikide huvigruppidele, kes Moravcsiku liberaalse valitsustevahelisuse lähenemise kohaselt mõjutavad riigipeade eelistusi valitsustevahelistes läbirääkimistes (Moravcsik 1998: 472).

Suur mitteühilduvus Muutus puudub	Suur mitteühilduvus Vähene muutus	Madal mitteühilduvus Vähene muutus	Keskmine mitteühilduvus Keskmine muutus	Suur mitteühilduvus Suur muutus
Inertsus	Kärpimine	Süvenemine	Kohandumine	Üleminek
		Sotsiaaldemokraadid EPP-ED	ALDE Euroopa Rohelised	

Joonis 3 Euroopastumise mõju poliitilistele fraktsioonidele Euroopa Parlamendis EL-i ümberasustamisprogrammi näitel

ERP-ED fraktsiooni Hispaania, Malta, Kreeka ja Küprose liikmed tegid 15. oktoobril 2008 toetava ühisavalduse pärast seda, kui EP eelarvekomisjon kiitis heaks 2009. aasta EL-i eelarvest eraldatavad rahalised vahendid „solidaarsusmehhanismi”¹⁰ loomiseks, et võimaldada sisserände jagamist EL-i liikmesriikide seas. Euroopa Pagulasfondist rahastatakse lisaks ÜP-le ka ümberpaiknemisprogrammi (ingl *relocation*). Selle meetme CEAS-i alla toomise puhul oli EP-s suurem vastuseis kui ÜP kaasamise osas, kuna UNHCR rõhutab vajadust tegeleda esmajoonel pagulastega, kes on realselt ohus, mitte aga nendega, kes on juba kriisikoldest EL-i pääsenud (UNHCR. UNHCR. Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. 2011). Lisaks on siin teinegi vastuargument, mis ka ÜP juures esile tõusis: EL-i tasandilt ei tohiks soosida tegureid, mis koondavad pagulasi praegustesse kõige populaarsematesse sihtriikidesse nagu Prantsusmaa, Saksamaa ja Rootsi. Samas tekib küsimus, kas ümberpaiknemisprogrammi meeldetuletamine võis olla seotud Iacoline päritolumaa Itaalia eelistustega ning vahetult puhkenud geopoliitiliste konfliktidega (samal ajal oli puhkenud Araabia kevad ning Lõuna-Euroopa riigid eesotsas Itaalia ja Malta jäid kõige suurema põgenikelaine alla). Kas selle ametliku seisukoha koostamisele võis eelne

¹⁰ Solidaarsusmehhanism kehtestab pagulaste vabatahtliku ümberpaigutamise (või ümberasustamise) hõlbustamise ja rahvusvahelise kaitse neile EL-i liikmesriikidele, kes seisavad silmitsi tõsise sisserändevoo survega teistesse liikmesriikidesse. Seega soovivad Euroopa kõige lõunapoolsemad riigid esmajoonel jagada Põhja-Aafrikast pärit pagulaste survet ülejäänud Euroopaga.

Lõuna-Euroopa riikide initsiatiivil fraktsioonisisene debatt? Seega võib järeldada, et siseriiklikud huvid toodi antud näite puhul EL-i tasandile.

Kaks kuud hiljem kordab ERP-ED fraktsiooni kreeklasest parlamendiliige ja ühtlasi ka ÜP variraportöör Papanikolaou fraktsioonide eeltoodud seisukohti ning lisab, et suurem kaasatus ümberasustamistegevuses võib tuua kaasa väga olulise mõju, mis muudab ebaseadusliku rände EL-i pagulasrühmadele vähem atraktiivseks (Papanikolaou. 24.07.2010). Siinkohal võib samuti täheldada, et Lõuna-Euroopa liikmesriikidel on mõju fraktsiooni seisukohale. Näiteks võib siin tuua Papanikolaou väite, mis viitab, et liikmesriikide suurem aktiivsus ÜP raames vähendaks ebaseaduslikku rännet EL-i (sh. vähendaks Araabia kevade põgenikevoogu Lõuna-Euroopasse). Käesoleva magistritöö autor tahab siinkohal väita, et see üleskutse võib viidata geopoliitilisele huvile ning valitsustevaheliste läbirääkimiste teel on Põhja-Aafrika põgenike surve all olevad liikmesriigid moodustanud huvigrupina koalitsiooni, kes on toonud oma siseriiklikud huvid ja poliitikad EL-i tasandile.

Moravcsik kirjeldab liberaalse valitsustevahelisuse teoorias, et läbimurded on valitsustevaheliste läbirääkimiste tulemus ning rahvusülesed institutsioonid ja riikidevahelised huvigrupid mängivad piiratud rolli (Moravcsik, Nicolaidis 1999). Kuna mõlemad ERP-ED fraktsiooni seisukohad on esitatud Lõuna-Euroopa liikmesriikide saadikute poolt, siis saab järeldada, et nendel riikidel on huvi EL-i varjupaigapoliitikas kaasa rääkida. Ka sotsiaaldemokraatide fraktsioonis võtab ÜP osas peamiselt sõna Lõuna-Euroopa liikmesriigi saadik Alberti ning rõhutab CEAS-i lõpule viimise vajadust lähtuvalt Araabia kevade põgenikevoost. Seejuures tuleb tõdeda, et ÜP osas on rahvusülese huvigrupi tegevus olnud tuntav, iseasi küll, kas see on olnud ka tulemuslik ja huvigrupi soov on arvestatud otsuste tegemisel.

Väärrib märkimist ÜP portugallasest raportööri ja Euroopa Roheliste fraktsiooni liikme Tavarese esindatud Roheliste fraktsiooni ametlik seisukoht toetades programmiga jätkamist “...oleme veendunud, et EL-i liikmesriikidel on kohustus toetada ÜRO-d” (Tavares 17.02.2012). Lisaks fraktsiooni seisukohale esindas Tavares raportööri ehk EP huvi jõuda CEAS-i menetlemisega lõpule. See ilmestab institutsiooni – EP – mõju fraktsiooni seisukohale. Antud faktile tuginedes väidab autor, et Roheliste seisukohad on kallutatud raportööri ehk EP kasuks.

Alles 8. märtsil 2012 esitab EN oma positsiooni eelnõuga edasi liikumiseks. Nagu võis eeldada, toetas 21. märtsil 2012 avaldatud pressiteade ÜP-d ning EP ja EN-i edu kokkuleppega edasi liikumisel, et võtta programm vastu¹¹. Kui lähtuda Moravcsiku arvamusest, et järeleandmisi ei tehta seal, kus on palju kaalul, võib väita, et EL-i ÜP läbirääkimiste käigus oli üheks oluliseks näiteks Euroopa Pagulasfondi loomine raamprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine” alla.

ALDE fraktsiooni liikme soomlase Hannu Takkula seisukoht pärast määruse vastuvõtmist 29. märtsil 2012 on tähelepanuväärne, sest see kaitseb rahvusriikide huve ise otsustada, kui suurel määral programmis osaletakse, ja juhib tähelepanu sellele, et põhitegevused tuleks siiski suunata demokraatia arendamisse pagulaste lähteriikides.¹²: Takkula ütlusest jääb kahjuks selgusetuks, kas siinkohal esindatakse ALDE või pigem Soome seisukohta.

Peale eelnõu vastuvõtmist 29. märtsil 2012 esines ÜP-i EP poolne raportöör Tavares järgmise kriitilise sõnavõtuga, milles on tunda pahameelt EN-i poolt kaheks aastaks seisatatud eelnõu menetluse suhtes: “Õigusakt, mis täna vastu võetakse, käsitleb maailma elanikkonna kõige haavatavamad osa. Ma peaksin olema õnnelik, kuid ma ei ole, sest selle kompromissini jõudmine on võtnud kaks aastat. Lepingu kohaselt nimetatakse seda kaasotsustamismenetluseks, kuid seda see ei ole. See on parim näide otsustamatusest ja halvim näide vaikivast vetost, mis nõukogu tegevusele pandud.” (Tavares 29.03.2012)

Kokkuvõtlikult, nagu ilmneb EP suuremate fraktsioonide seisukohtadest, toetavad EL-i ühist ÜP-d kas *süvenemise*, *kohandumise* või *ülemineku* tasemel kõik parlamendi fraktsioonid (vt. joonis 3) ning rõhutavad programmi olulisust rahvusvahelisel areenil ja kutsuvad liikmesriike üles programmis aktiivsemalt osalema, kuid peavad seejuures oluliseks vabatahtlikkuse printsiipi. Seetõttu võib eeldada, et vabatahtlikkuse väljatoomine viitab tundlikule teemale, mida on fraktsioonides eraldi arutatud. ALDE fraktsiooni seisukoht on selles küsimuses otsekohene – fraktsioon leiab, et EL-i tasandil

¹¹ „Erimeelsuste tõttu fondi osas kaotas EL kaks aastat, kuid loodame, et nüüd osaleb programmis rohkem liikmesriike, kes kasutavad võimalust suunata ümberasustamisse selleks otstarbeks hetkel fondis olev suurem rahaline ressurss” (Tavares 21.03.2012).

¹² “[...] vajame EL-i tasandil koordineeritust, sest pagulaste sissevool on seni olnud koordineerimatu. [...] Sellegipoolest peab liikmesriikidele jääma otsustusõigus riiki lubatavate immigrandide arvu määramisel.” (Takkula 29.03.2012)

ei saa liikmesriikidele programmis osalemist peale suruda. Arvestades ALDE seisukohti, mis pooldavad ÜP-ga liitumist, ja nende sõnavõtude tugevust, on ALDE paigutatud Börzeli euroopastumise siseriiklike mõjusid hindaval joonisel 3 *kohandumise* (ingl *accommodation*) kategooria alla. Konservatiivid ja sotsiaaldemokraadid toonitavad lisaks eelnimetatud positsioonidele ka ümberpaiknemisprogrammi vajadust. Rohelised esindavad pigem raportööri ehk institutsiooni seisukohta.

Siinkohal peab tõdema, et EP fraktsioonid (mis ühendavad endas kõikide liikmesriikide erakondi) on oma seisukohtades mõõdukad ja püüavad vältida radikaalseid seisukohti. Erandina võib käsitleda üksnes Roheliste fraktsiooni, kus võib eeldada ÜP eelnõud juhtinud raportöör Tavarèse mõjutust oma kodufraktsioonile. Tavarèse kohati jõuline surve programmis osalemiseks on osaliselt seletatav Börzeli *kohandumise* ja *ülemineku survega*, kus liikmesriigid euroopastumise surve all kohaldavad oma poliitikaid. Arvestades, et veel 2009. aastal oli vaid 10 liikmesriiki, kes programmis osalesid, mõjuvad ülejäänud riikidele riikideülesed üleskutsed programmis osaleda kiirustamisena, millega kaasneb mitteühilduvus ja kohandumise surve on seega suur. Nagu on toodud joonisel 3, mis tugineb Börzeli lähenemisele, on nii Sotsiaaldemokraatide kui ka ERP-ED käesolevas alapeatükis toodud seisukohtade tugevus ja selle võimaliku siseriikliku mõju tulemusel paigutatud *süvenemise* (ingl *absorption*) kategooriasse.

Sotsiaaldemokraatide ja EPP-ED fraktsioonide seisukohtadest kõlab teatud huvigruppide – Lõuna-Euroopa liikmesriikide – soov saada suuremat toetust ka ümberpaiknemisprogrammile (vt tabel 1, lk 26). Seega euroopastumise kõrval võib fraktsioonide seisukohtades eristada ÜP-d ümberpaiknemisprogrammiga. Lõuna-Euroopa liikmesriikidelt, kellel lasub ümberasustamatagi suur pagulaste surve. Arvestades nende liikmesriikide erisust ja väiksemat motivatsiooni võtta ÜP raames lisavastutust järeltab autor, et ka need riigid võiksid süveneva ÜP integratsiooni puhul eelistada protsesse, mida kirjeldab liberaalne valitsusevahelisuse teooria. See annaks neile liikmesriikidele võimaluse valitustevahelistes läbirääkimistes rohkem selgitada siseriiklike huvigruppide eelistusi (Moravcsik 1998: 472). Järelikult peetakse ÜP osalemist sillaks EK toetusele ümberpaiknemisprogrammis, mis puudutab Lõuna-

Euroopa liikmesriike (peamiselt Malta, Itaalia, Kreeka). ERP-ED ja Sotsiaaldemokraatide fraktsioon on valmis EK-ga *kauplema* ja tegema omapoolseid järelandmisi ümberasustamises osalemiseks, et saada ümberpaigutamisele suuremat toetust (Moravcsik, Nicolaidis 1999: 76). Ollakse valmis osalema ja vajalikke muudatusi kohaldama, kuid taunitakse survestamist.

Samas peegeldab kõikide fraktsioonide poolne programmis osalemise surve ka euroopastumise protsesse. Tõenäoliselt selles osas fraktsioonide seisukohad ei muutu ning võib eeldada, et integratsioon jätkub euroopastumise vormis ka edaspidi, toetades uurimistöö hüpoteesis püstitatud väidet, et praegused protsessid institutsioonide tasandil toimuvad euroopastumist käsitlevate lähenemiste teed ning see soodustab ÜP võimalikku muutumist tulevikus kohustuslikuks.

3. VARJUPAIGAPOLIITIKA EUROOPASTUMISE TEGURID

EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDELE JA EESTILE

ÜMBERASUSTAMISPROGRAMMI RAAMES

Käesolevas peatükis analüüsitakse, milline on Euroopa Liidu varjupaigapoliitika uue ühispoliitika meetme - ÜP - mõju Eesti varjupaigapoliitikale ning milline võib olla edasise arengu tulem Eestile, kui integratsiooni süvenemine peaks jätkuma euroopastumise vormis. Eesti positsiooni väljaselgitamiseks võrreldakse liidu teiste liikmesriikide ja Eesti seisukohti ÜP osas. Liikmesriikide seisukohtade hindamisel on arvestatud nii ECRE-le ja UNHCR-ile esitatud ametlikke positsioone programmis osalemise kohta kui ka nende senist osalemist ÜP-s. Nii Eesti valitsuse ja Riigikogu komisjonide seisukohti kui ka Riigikogu parlamendierakondade saadikute hulgas läbiviidud küsitluse tulemusi analüüsitakse kvalitatiivselt. EP, Riigikogu ja EL-i liikmesriikide seisukohtade hindamisel, Eesti euroopastumise tegurite väljaselgitamisel ja nendest tuleneva siseriikliku mõju kaardistamisel võeti arvesse nii peatükis 1.2. esitatud Börzeli lähenemist kui ka seda täiendavat Featherstone ja Radaelli euroopastumise mõju jaotust siseriiklikele protsessidele (viis võimalust) .

Euroopastumist käsitlevaid teoreetilisi lähenemisi kasutatakse, et selgitada EL-i varjupaigapoliitika kohaldamist, ühtse õigusraamistiku rakendamist ja sellest tulenevat mõju siseriiklikele poliitikatele. Euroopastumise käsitluse abil analüüsitakse ÜP edasist integratsiooni ning selle ulatust erinevatele liikmesriikidele. Selle lähenemise kaudu selgitatakse magistritöö hüpoteesis toodud väidet, mis ütleb, et varjupaigapoliitika integratsiooni süvenedes läbi euroopastumise käsitluste on tõenäoline ÜP muutumine kohustuslikuks kõikidele liikmesriikidele.

3.1. Liikmesriikide seisukohad Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise suhtes

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse liikmesriikide positsioone ÜP-s osalemise kohta. Liikmesriikide osalemise ja nende seisukohtade jälgimine aitab hinnata programmi poliitilist suunda ning võimaliku euroopastumise mõju liikmesriikidele. Käesolevas alapeatükis toodud informatsioonist lähtuvalt on autor paigutanud liikmesriigid

vastavalt nende poliitilistele seisukohtadele ÜP osas Börzeli kohandumise survet hindavale varjupaigapoliitika euroopastumise siseriiklikku mõju kirjeldavale joonisele 4.

Liikmesriikide positsioonide hindamisel jagati riigid lähtudes UNHCR-ile ja ECRE-le esitatud ametlikest seisukohtades ÜP-s osalemise kohta tinglikult viide gruppi:

- 1) liikmesriigid, kellel on pikaajaline ümberasustamiskogemus;
- 2) liikmesriigid, kes liitusid EL-i tasandilise ÜP-ga;
- 3) liikmesriigid, kes on osalenud *ad hoc*-korras;
- 4) liikmesriigid, kes ei ole ÜP-s osalenud.

Siinkohal on oluline märkida, et see jaotus aitab selgitada liikmesriikide kogemust ÜP osas, kuid ei selgita piisavalt liikmesriigi seisukohta ametlikult osalemise osas. Täpsemaid selgitusi, mille põhjal ning millisesse Börzeli euroopastumise mõju hindavale skaalale on riigid jaotatud, antakse käesolevas alapeatükis. Liikmesriigid esitatakse kronoloogilises järjekorras vastavalt sellele, millal EL-i ÜP-ga ametlikult liituti või liitumisprotsessi alustati. Järgnevas arutelus on abiks tabelis 1 (lk 26) esitatud liikmesriikide ametlikud seisukohad, mis on esitatud UNHCR-ile ja ECRE-le, ÜP-s osalemise kohta.

Liikmesriigid, kellel on pikaajaline ümberasustamiskogemus

Esmalt vaadeldakse liikmesriikide gruppi, kes on oma varasema ümberasustamiskogemuse põhjal aktiivselt ühispoliitika loomises osalenud. Kõige pikem ümberasustamispraktika on EL-i riikidest Rootsil, kes osaleb programmis juba 1950. aastast. 2011. aastal oli Rootsil UNHCR-iga sõlmitud kokkuleppes aastaseks nn ümberasustamise kvoodiks 1900 pagulast (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013; vt tabel 1, lk 26). Vaatamata aktiivsusele immigrantide vastuvõtmisel on välismaalaste osakaal Rootsi rahvastikus vaid 6,81%, mis jääb alla enamiku Euroopa riikide sama näitaja keskmisest (vt lisa 6).

Rootsi on programmis kõige aktiivsem EL-i liikmesriik, toetades ÜP viimist EL-i tasandile ja õhutades ka mitteosalevaid liikmesriike pagulaste ümberasustamisel oma panust andma (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013). Rootsi toetust programmile näitab ka Dag Harteliuse, Rootsi alaline esindaja Euroopa Liidu

juures, on ÜP-d toetanud “Rootsi on toetanud ÜP eelnõud algusest peale...” ja lisanud, et “loodetavasti hakatakse tänu sellele programmile põgenikke asustama ümber rohkematest lähteriikidest, mille läbi saab Euroopast oluline ümberasustamise toetaja” (Tavares 2012: 6). Kuna Rootsil oli ajaks, mil hakati looma CEAS-i, enam kui poole sajandi pikkune ümberasustamisalane praktika, siis see oligi põhjuseks, miks see riik on ka üheks ÜP eestvedajaks.

Börzeli ja Risse euroopastumise kahesuunalisele protsessile tuginedes näeme, et kuna Rootsil on liikmesriikidest kõige pikaajalisem kogemus pagulaste ümberasustamisega, siis suutis see liikmesriik oma poliitika edukalt EL-i tasandile *laadida*, mistõttu on liikmesriigis muudatused EL-i poliitika rakendamisel olnud minimaalsed. Tuginedes eelnevale infole ja Radaelli kirjeldatud ühilduvuse määrale, leiab siinse magistritöö autor, et Rootsi varjupaigapoliitika euroopastumise määr on väike. Seetõttu on Rootsi Börzeli varjupaigapoliitika euroopastumise siseriiklike mõjusid hindavas tabelis asetatud *süvenemise* (ingl *absorption*) kategooriasse (vt joonis 4).

Suur mitteühilduvus Muutus puudub	Suur mitteühilduvus Vähene muutus	Madal mitteühilduvus Vähene muutus	Keskmine mitteühilduvus Keskmine muutus	Suur mitteühilduvus Suur muutus
Inertsus	Kärpimine	Süvenemine	Kohandumine	Üleminek
Eesti Küpros Malta Läti Sloveenia Bulgaaria	Leedu Ungari Poola Slovakkia Kreeka Itaalia	Rootsi Iirimaa Soome Taani Holland	Portugal Tšehhi Rumeenia Saksamaa Hispaania Austria Luksemburg Belgia Suurbritannia Prantsusmaa	

Joonis 4. Varjupaigapoliitika euroopastumise mõju siseriiklikele muudatustele liikmesriikides ümberasustamisprogrammi näitel

Arvestades Rootsi senist varjupaigapoliitika kogemust ning seisukohti ÜP loomisel võib väita, et kui Rootsi jääb ÜP eestvedajaks ka tulevikus, jätkub integratsiooni süvenemine euroopastumise vormis. Ning ÜP integratsioon võib viia meetme liikmesriikidele kohustuslikuks muutmiseni. Olukorras, kus Rootsil on olnud eeskujuks kogu Euroopale oma varjupaigapoliitikas ja sellel on märkimisväärne roll riigi sisepoliitikas, siis tuleb EL-i poliitikate loomisel siiski arvestada liikmesriikidega, kel on sellealane kogemus

vähene. Seega vajavad ÜP edasised sammud riikidevahelist mõistmist ja selgitusi oma poliitilistele otsustele. Tuginedes eelnevale väidab autor, et ÜP integratsioon oleks efektiivsem kui liigutakse edasi valitsustevahelisuse vormis. Efektiivsuseks võib siinkohal arvestada ka liikmesriigi valmisoleku osaleda ÜP-s vaid ad hoc-korras selle asemel, et võtta seisukoht programmi mitteosalemisele.

Lisaks Rootsile on varjupaigapoliitika euroopastumise määra ÜP näitel väike ka teistes liikmesriikides, kes tegelesid programmiga enne selle EL-i tasandile toomist – Hollandis, Taanis, Soomes ja Iirimaa. Lisaks Rootsile on pikaajaline ümberasustamise kogemus ka Taanil, kes ühines UNHCR-i ÜP-ga ametlikult 1978. aastal, kuigi oli tegelikult programmist osa võtnud juba alates 1956. aastast. Viimasel kümnel aastal on Taani otsustanud vastu võtta keskmiselt 500 pagulast aastas, mis on Taani 5,58 miljonilise rahvaarvuga võrreldes suur number (vt lisa 6). (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013)

Nagu juba eespool märgitud, on ka Taanil eelneva ümberasustamispraktika põhjal EL-i samasisulist programmi lihtsam oma sisepoliitikasse integreerida ning euroopastumise surve on käsitletavas valdkonnas olnud suhteliselt väike. Niisamuti on EL-i ühispoliitika mõju olnud suhteliselt väike Hollandis. Viimane on ümberasustamises ametlikult tegev alates 1997. aastast, kuigi nagu tabelist 1 näha võib, on Holland *ad hoc*-korras osalenud juba 1977. aastast. Hetkel on Holland võtnud eesmärgiks asustada ümber 2000 pagulast 4 aastaga (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013), mis võimaldab olla pagulaste paigutamisel paindlik. Komisjoni 2012. aasta ränderaportis märkis Holland, et CEAS-i puhul pole harmoneerumine piisav ning tuleb liikuda koormuse võrdväärsema jaotamise suunas ka pärast 2012. aasta eelnõude vastuvõtmist. See lubab eeldada, et Holland soovib ÜP-st osavõtmise kohustuslikuks muutumist. (Komisjoni aruanne COM(2012) 528)

Soomes, kus välismaalaste osakaal rahvastikus on kõigest 3.36 % (vt lisa 6), on *ad hoc*-korras tegelenud pagulaste ümberasustamisega alates 1979. aastast (ametlikult liitus Soome aga 1985. aastal). Iga-aastaseks ümberasustatavate kvoodiks on määratud 750 pagulast (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013; vt tabel 1, lk 26), mis on 0,1% Soome rahvastikust.

Kauaaegne ümberasustamiskogemus on ka Iirimaa, kes on pagulasi ümber asustanud juba 1956. aastast, kuigi ametlik leping UNHCR-iga sõlmiti alles 1998. aastal. 2005. aastal võttis Iirimaa oma iga-aastaseks kvoodiks 200 pagulast, kuid näiteks 2008. aastal asustas saareriik ümber hoopis 737 pagulast, mis on märkimisväärne osakaal 4.58 miljonilisest rahvaarvust (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013; vt tabel 1, lk 26). Ka Iirimaa puhul on Euroopa ühise varjupaigapoliitika loomine samuti toonud kaasa siseriiklikke muudatusi vaid vähesel määral.

Kõikide eelkirjeldatud liikmesriikide – Taani, Hollandi, Soome ja Iirimaa – sisepoliitilised mõjud EL-i ÜP rakendamisel olid vähesed ning mitteühilduvus madal. Seega saab Börzeli lähenemisest tulenevalt kirjeldada nende riikide siseriiklikke muudatusi *süvenemisega* (ingl *absorption*) (vt joonis 4). Kuna kõnealused riigid on olnud ÜP eestvedajateks ning seeläbi on EL-i seadusandluse kohaldamine olnud lihtsam, siis on tõenäoline, et need liikmesriigid eelistavad edasist integratsiooni läbi protsesside, mida kirjeldavad lähenemised euroopastumisele.

Liikmesriigid, kes liitusid EL-i tasandilise ÜP-ga

Järgnevalt vaadeldakse siinses uurimuses liikmesriike, kelle kogemus ÜP-s on olnud võrreldes eeltoodud riikidega lühem ning kelle puhul võib oletada, et ühispoliitika EL-i tasandile toomine on mõjutanud siseriiklikke protsesse.

Näiteks Suurbritannias suhtuti pikka aega ümberasustamise programmidesse jahedalt, kuid 2002. aastal tegi Suurbritannia siseminister David Blunkett ettepaneku luua Ühendkuningriigi oma ÜP nimega „Gateway Protection Programme”. Selle programmi raames tehakse alates 2004. aastast tihedat koostööd UNHCR-iga. Britid on EL-is ainukesed, kes on loonud ümberasustamiseks siseriikliku programmi ning panustavad selle kaudu UNHCR-i töösse, garanteerides aastas vähemalt 750 pagulase kriisikolletest ümberasustamise. (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013; vt tabel 1, lk 26)

Suurbritannias on ametlik liitumine EL-i ÜP-ga mõjutanud siseriiklikke protsesse vähe, kuid ometi oli programmi EL-i tasandile toomine sellega ametlikult liitumise tõukeks. Seega saab eristada mõju liitumise, kuid mitte niivõrd siseriiklike kohaldamisraskuste

näol. Seetõttu on Suurbritannia asetatud tabelis lähestikku programmi eestvedavate liikmesriikidega.

Portugal osales programmis esmakordselt alles 2006. aastal ning aasta hiljem liitus programmiga ka ametlikult, määrates eesmärgiks tuua riiki igal aastal 30 pagulast (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013; vt tabel 1, lk 26). Arvestades järgmist kahte argumenti, julgeb autor väita, et poliitika EL-i tasandile toomine on mõjutanud Portugali sisepoliitilisi otsuseid. Tõenäoliselt on üheks teguriks ka asjaolu, et ÜP raportöör on portugallane Tavares, kelle eesmärk on kaasata programmi maksimaalselt liikmesriike. Teiseks liituti programmiga CEAS-i loomise käigus. Ka uurimistöö joonisel 4 toodud joonisel on Portugal märgitud nende riikide hulka, kellel on ÜP-d rakendades siseriiklik mitteühilduvus mõõdukas.

Arvestades nii Suurbritannia kui Portugali aktiivsust ÜP-s osalemisel ning ka Tavaresi osatähtsust ÜP loomisel, siis tõenäoliselt eelistavad need liikmesriigid integratsiooni süvenemist euroopastumise lähenemiste vormis.

Prantsusmaa, Tšehhi ja Rumeenia liitusid ÜP-ga 2008. aastal. Prantsusmaa on programmis *ad hoc*-korras osalenud aga juba 1957. aastast. Prantsusmaa osales ÜP-s *ad hoc*-korras peaaegu viiskümmend aastat, enne kui 2008. aastal programmiga ametlikult liitus. (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013; vt tabel 1, lk 26)

Ametlikule liitumisele andis tõuke CEAS-i loomine. Arvestades, et eelmainitud kolm riiki ühinesid ÜP-ga selle EL-i tasandile toomise käigus ning neist kahel riigil – Tšehhil ja Rumeenial – puudus sellealane eelnev kogemus, leiab autor, et EL-i poliitika mõju on Börzeli skaalal kirjeldatav *kohandumisega* (ingl *accommodation*), kus liikmesriigid kohanevad euroopastumise surve all ning mitteühilduvus on mõõdukas (vt joonis 4). Seevastu Prantsusmaa puhul, kelle jaoks oli ametlik liitumine formaalne ning rahvusriigi õigusraamistik võimaldas paindlikult EL-i poliitikaga liitumist, on euroopastumise mõju kirjeldatav *süvenemisega* (ingl *absorption*)(vt joonis 4). Neile liikmesriikidele järgnes 2010. aastal Hispaania, kes on lisaks osalemisele ÜP-s rõhutanud ümberpaiknemisprogrammi olulisust.

Saksamaa osales UNHCR-i ÜP-s esmakordselt alles 2008. aastal, mil tegelikult oli juba sama programmi EL-i tasandil koordineerimise ettevalmistamisega algust tehtud. Enne seda oli Saksamaa suhtunud pagulaste vabatahtlikku ümberasustamisse passiivselt, olles tegelenud Ida-Saksamaa lagunemise pärandiga. Aastatel 2008–2009 asustati ümber 2500 pagulast Süüriast ja Jordaaniast, mis on teiste programmis osalejatega võrreldes märkimisväärne hulk. Ametlikult liitus Saksamaa ÜP-ga 2012. aastal ja on valmis iga-aastaselt ümber asustama vähemalt 300 pagulast (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013), mis on 0.0003% Saksamaa rahvastikust (vt tabel 1, lk 26 ja lisa 6). Ehkki põhjus, miks Saksamaa programmiga sedavõrd hilja liitus on arusaadav, leiab käesoleva uurimuse autor, et suurriigina, kes on paljudes EL-i poliitikates pigem eestvedaja, jäi Saksamaa ametlik liitumine ÜP-ga üllatavalt hiliseks. Seetõttu võib siinkohal kirjeldada Börzeli euroopastumise mõju *kohandumisena* (ingl *accommodation*) – motivatsiooni ametlikuks osalemiseks on EL-i ühispoliitika mõju (vt joonis 4).

Huvitav on märkida, et pärast 2008. aastal programmiga ametlikult liitumist on Saksamaa teiste liikmesriikidega võrreldes kõige rohkem pagulasi ümber asustanud. Näiteks märtsis 2013 teatas Saksa siseminister, et lähikuudel ollakse valmis ümber asustama 5000 Süüria pagulast (*Agence France Presse* 20.03.2013). See on teiste liikmesriikidega võrreldes väga suur hulk. Samas pool aastat enne seda, 9. oktoobril 2012 kajastati Saksa meedias huvitavat fakti: Alam-Saksi siseminister tõi sakslastele eeskujuks Rootsi, kes asustab igal aastal ümber vähemalt 1900 pagulast (Walther 10.10.2012). Tekib küsimus, kas selliste väljaütlemistega püütakse sakslaste suhtumist uue kohustuse suhtes positiivsemaks muuta?

Eelnevatele näidetele tuginedes julgeb siinse magistritöö autor oletada, et Saksamaast saab tulevikus Rootsi kõrval suurimaid ümberasustajaid ja programmi edasise integratsiooni eestvedajaid. *Ristilaadimise* mehhanismi jälgides saab kirjeldada ÜP-s osalevate liikmesriikide eeskuju ja mõju Saksamaale. Vaatamata Saksamaa valitsuse määratud kvoodile, millega garanteeritakse vähemalt 300 pagulase ümberasustamine, osaleb Saksamaa programmis hoopis suuremate mahtudega. Naaberriigid on mõjutanud (*ristilaadimine*) oma kogemuse tõttu ka Saksamaad panustama suuremal määral pagulaste aitamisse.

Sellesse liikmesriikide gruppi toob autor ka Belgia, kes on varem kahel korral osalenud programmis *ad-hoc* korras, kuid ametlikult liitus ÜP-ga alles 2013. aastal (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013; vt tabel 1, lk 26). Arvestades Belgia juba niigi kõrget välismaalaste osakaalu elanikkonnast (vt lisa 6), siis võib selle riigi tuua positiivseks näiteks liitumisel vabatahtlikult ÜP-ga. Sellest tulenevalt on belglastel pikaajaline võõramaalaste, sh pagulaste integratsiooni süsteem (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013). Börzeli tabelis on Belgia paigutatud kohandumise (ingl *accommodation*) kategooriasse (vt joonis 4) kuna võib eeldada, et ÜP-ga liitumise tagant tõukavaks jõuks on olnud uue poliitika EL-i tasandile toomine.

Liikmesriigid, kes on osalenud ÜP-s ainult ad hoc-korras

ÜP-s on ainult *ad hoc*-korras osalenud Luksemburg, Itaalia ja Poola. Luksemburg on seni vastu võtnud 28 pagulast Iraagist (ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013). Vaatamata oma kirjule demograafilisele elanikkonnale (vt lisa 6) on see liikmesriik avaldanud programmile toetust ning plaanib sellega liituda.

Näiteks Itaalia on pagulasi ÜP raames võtnud vastu vaid ühe korra, 173 pagulast Süüriast aastal 2009. Nagu Itaalia nii ka teised Lõuna-Euroopa liikmesriigid on ÜP-s osalemise suhtes olnud võrdlemisi passiivsed (vt tabel 1, lk 26), küll aga on nad toonitanud EL-ile ja UNHCR-ile hoopis ümberpaiknemisprogrammi olulisust. EK 2012. aasta ränderaportis rõhutavad Hispaania ja Itaalia vajadust tõhustada kahepoolset koostööd kolmandate riikidega ning peavad oluliseks selleks vajalikku kaasrahastust EL-i poolt (Komisjoni aruanne COM(2012) 528). Selle põhjuseks on olnud surve Põhja-Aafrika põgenike näol. 2009. aastal osales Itaalia ümberasustamises *ad hoc*-korras, kuid ametlikku liitumist ei plaanita.

Poola on ÜP-s osalenud vaid korra ja seda 2011. aastal. Samal aastal on Poolale kui EL-i Nõukogu eesistujariigile saadetud UNHCR-i dokument, mis edastab soovitusi eesistumise ajaks, milles mh tuuakse eraldi välja ÜP olulisus (UNHCR's Recommendations to Poland for its EU Presidency 2011:9). Võib järeldada, et *ad hoc*-korras programmis osalemine võis olla seotud Poola eesistumisega ja sellest tuleneva euroopastumise survega.

Käesoleva uurimuse peatükis 1.1 viidati Rosamondile, kes väidab, et liikmesriigid lähtuvad otsuste tegemisel geopoliitilistest huvidest (Rosamond 200: 136). Seega ÜP reguleerimisel EL-i tasandil, kus liikmesriikide huvid on erinevad, on tõenäoliselt otsuste langetamisel põhjuseks nende geograafiline paiknemine. Ühe näitena võibki siinkohal märkida Lõuna-Euroopa riikide huvi jagada Aafrikast saabuvate pagulaste voogu teiste liikmesriikidega, mis vajab lahendusi EL-i liikmesriikide tasandil (vt tabel 1, lk 26). Teise näitena hoopis Ida-Euroopa liikmesriikide väiksem huvi osaleda ÜP-s võrreldes Lääne-Euroopa riikidega (vt tabel 1, lk 26). Kõik eelmainitud kolm liikmesriiki (Luksemburg, Itaalia ja Poola) on panustanud ümberasustamisse kuigi see nõuab siseriiklikke muudatusi. ÜP-ga liitumist plaaniv Luksemburg on Börzeli tabelis asetatud *kohandumise* (ingl *accommodation*) faasi (vt joonis 4). Itaalia ja Poola puhul on ÜP-s *ad hoc*-korras osalemine toimunud EL-i tasandilt koordineeritava poliitika mõjul, kuid vaatamata sellele ei plaanita hetkel ametlikku liitumist. Mõlema riigi puhul nõuaks see siseriiklikele huvigruppidele selgituste andmist ning Poola puhul ka siseriiklikke muudatusi. Börzeli euroopastumise mõjude skaalal kirjeldab nende riikide siseriiklikku muutust liikmesriigi tasandil *kärpimine* (ingl. *retrenchment*) (vt joonis 4).

Liikmesriigid, kes ei ole ÜP-s osalenud

Hetkel on EL-is 11 liikmesriiki, kes ei ole ümberasustamises kunagi osalenud. Põhjuseid on erinevaid – kas ei ole veel jõutud programmiga liituda või ei ole selleks olnud poliitilist tahet. Kõik need riigid (peale Austria, Kreeka, Küprose ja Malta), kes pole ümberasustamises osalenud, on Ida-Euroopa väikeriigid. Kas mitteosalemine võib olla seotud välismaalaste juba niigi kõrge osakaaluga rahvastikus? Seda võib väita ehk Läti, Eesti ja Küprose puhul, kel kõigil on välismaalaste osakaal elanikkonnas suurem kui 15% (vt lisa 6). Sama võib öelda ka Sloveenia ja Horvaatia kohta, kes on väikeriigid ning hetkel seisukohal, et ei soovi programmis ametlikult osaleda. Maltal on probleemid seoses riiki illegaalselt saabuvate Aafrika põgenikega ning liikmesriigi esmane huvi on, et nii EL kui ka UNHCR toetaks rohkem ka ümberpaiknemisprogrammi (vt tabel 1, lk 26). Seetõttu on arusaadav, et väike saareriik ei võta endale ümberasustamise näol lisakohustust.

Varjupaigapoliitika koordineerimine ja valitsustevahelised läbirääkimised ettevalmistavates protsessides on EL-i tasandil keerulised. Põhjuseks on liikmesriikide erinev ajalooline taust, geograafiline asukoht ja samuti ka majanduslik olukord. Üldiselt võib täheldada trendi, et mida idapoolsem Euroopa riik, seda tõenäolisem on tema passiivsus EL-i ÜP-s osalemise suhtes (siin on erandiks Rumeenia). Sellega võib kirjeldada Rosamondi käsitlust, et *riigid lähtuvad otsustes geopoliitilistest huvidest* (Rosamond 2000: 136). Liikmesriigi majanduslikku arengut peegeldav sotsiaal- ja humanitaarsüsteem lubab liikmesriikidel rohkem panustada uute põgenike riiki toomisele ja nende ühiskonda integreerimisele.

Arvestades eelkirjeldatud siseriiklikke olukordi kuues liikmesriigis, võib nende puhul ümberasustamise euroopastumise mõju pidada olematuks ning siseriiklikku mitteühilduvust suureks. Olukorda, kus riik otsustab EL-i poliitikaid mitte kohandada, kirjeldab Börzel *inertsusena* (ingl *inertia*) (Börzel 2003: 15; vt joonis 4). Arvestades ÜP-s mitteosalevate riikide senist UNHCR-ile ja ECRE-le antud seisukohta, siis tuleks neil liikmesriikidel eelistada programmi edasist integratsiooni valitsustevahelisuse teooria näol. See annab liikmesriikidele võimaluse valitsuste tasandil selgitada siseriiklike huvigruppide eelistusi enne kui integratsiooni süvenemise tulemusel muutub ÜP kohustuslikuks.

Tuginedes arutlustele käesolevas ja eelnevas alapeatükis, siis on aga tõenäoline, et suurriigid, kes on ÜP eestvedajad, ning EL-i institutsioonid eelistavad edasist varjupaigapoliitika arengut pigem euroopastumise läbi. Seega peab ÜP-s mitteosalevatel liikmesriikidel olema valmisolek (seda peamiselt vastuvõtu tingimuste näol (Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ)) vajadusele programmis osaleda. Kuna programmis osalevate liikmesriikide arv on viimase 15 aastaga kolmekordistunud ning 16 osalevast liikmesriigist 9 on liitunud viimase viie aasta jooksul, siis võib eeldada, et euroopastumise surve kasvab veelgi. Seetõttu tuleb mitteosalevatel liikmesriikidel olla integratsiooni edasise süvenemise osas tähelepanelik ning pigem mõelda ümberasustamist puudutavate meetmete rakendamisevõimalustele. Juhul kui riik näeb ümberasustamises siiski liialt suurt mitteühilduvust, siis on võimalik taotleda ka erisust. Kuid see eeldab piisavalt tugevaid argumente. Seega mitteosalevate liikmesriikide huvi peaks olema valitsustevahelistes läbirääkimistes oma seisukohti selgitada poliitika

loomisel, k.a. vastavate erisuste taotlemisel, et hilisem rakendamine ei oleks siseriiklikult järsk.

3.2. Eesti ametlikud seisukohad ja poliitiline debatt Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi osas

Inimõiguste kaitse lühtealus Eestis

Inimõiguste kaitse Eestis tugineb rahvusvahelisele ja siseriiklikule õigusele ning inimeste teadlikkusele oma õigustest ja nende kaitsest (Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, 2010).

Ühinemisel rahvusvahelise Genfi pagulasseisundi konventsiooniga 9. juulil 1997 on Eesti riik võtnud endale kohustuse tagada oma territooriumil igähele lepingukohased õigused ja vabadused (Pagulasseisundi konventsioon, 1997). Rahvusvaheliste inimõiguslaste normide täitmise mehhanismid rakendatakse Eestis vastavalt rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustustele. Täpsemalt reguleerib Eesti varjupaigapoliitikat välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, 2006), mis alates 2006. aastast sisaldab nii Genfi pagulasseisundi konventsioonist tulenevaid põhimõtteid kui ka EL-i direktiivide nõudeid. Eesti seadusi on ühildatud EL-i seadusandlusega, sh CEAS-iga. Varjupaigataotlejatega tegelevad Eestis Politsei- ja Piirivalveamet ning Sotsiaalministeerium koostöös UNHCR-iga.

Rahvusvahelist kaitset antakse Eestis kahel alusel (IOM 2013):

- **Pagulase staatus.** Kui isikul on tema koduriigis põhjendatud tagakiusukartus rassi, usu, rahvuse, ühiskondlikku rühmitusse kuulumise või poliitilise meelsuse alusel, antakse pagulase staatuse korral isikule Eestis elamisluba kolmeks aastaks.
- **Täiendav kaitse.** Kui isik ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid on alust arvata, et tema Eestist välja- või tagasisaatmine päritoluriiki võib talle kaasa tuua tõsise ohu (sh surmanuhtluse, piinamise, muu ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise või vägivalda rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu), siis täiendava kaitse korral antakse isikule elamisluba üheks aastaks.

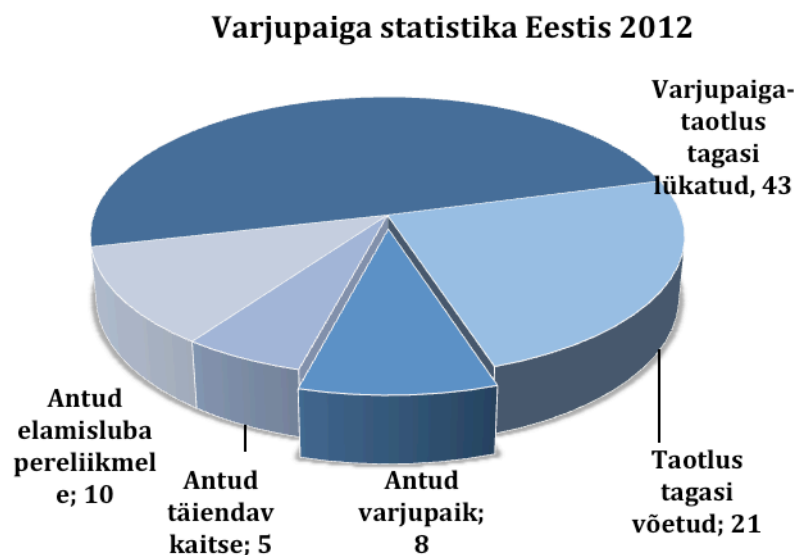
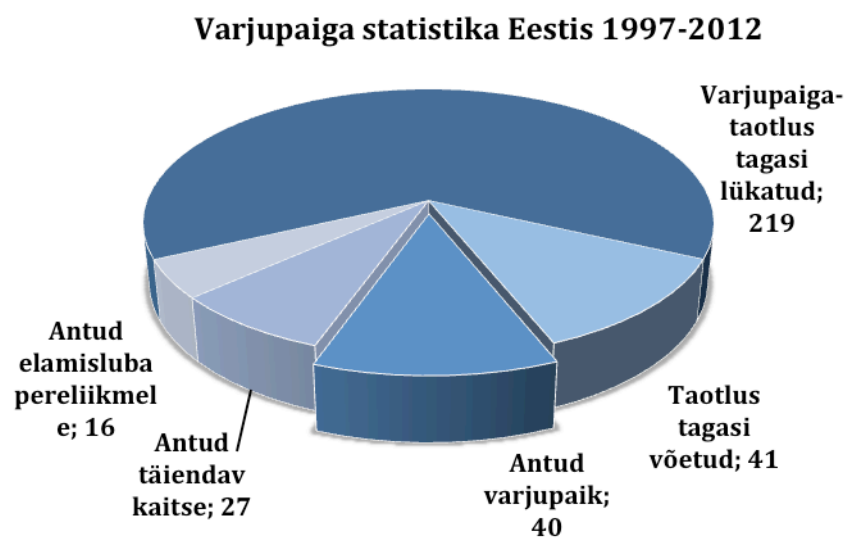
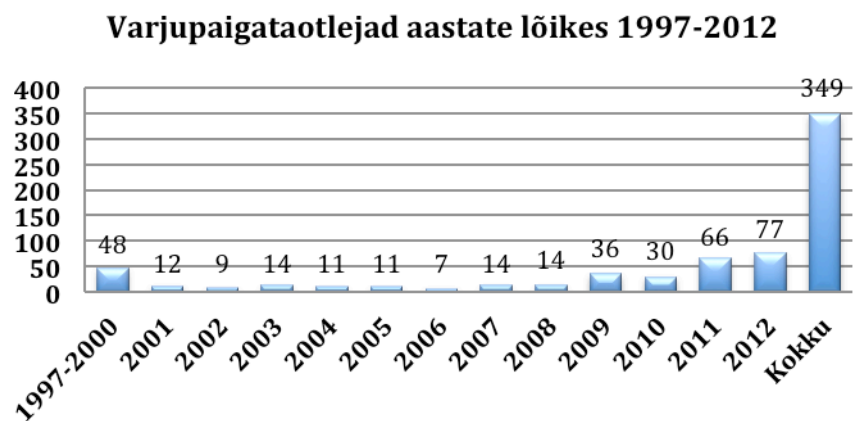
Varjupaigataotlejatega seonduv statistika Eestis perioodil 1997–2012

Eestile on ajavahemikus 1997–2012 esitatud kokku 349 varjupaigataotlust, millest 40 on rahuldatud taotlejale varjupaiga andmise näol, 27-le on antud täiendav kaitse ja 16 on vastu võetud pereliikmena (vt joonis 5).

Varjupaigataotluste arv kasvas järsult 2011. aastal, kui see võrreldes eelneva aastaga kahekordistus. 2012. aastal esitati kokku 77 varjupaigataotlust, millest rahuldati 8, pereliikme elamisluba anti 10-le ning täiendav kaitse 5-le taotlejale (joonis 5). Siinkohal tahab autor rõhutada, et aastatel 1997–2012 on Eesti väljastanud 16 elamisluba pereliikmele, millest 10 väljastati aastal 2012. Dublini määruse järgi on varjupaigataotlejal õigus saada varjupaika riigis, kus tal on juba pereliikmed ees (Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003). Seega statistika kohaselt liiguvad varjupaigataotlejad peredena ning tuleb arvestada, et varjupaigataotlejale võivad hiljem järgneda pereliikmed. See on oluline tähelepanek, kuna 2012. aastal anti varjupaik kümnele pereliikmele, mis on varjupaiga saajate arvust kahe inimese võrra suurem hulk. Märkimisväärne on, et 41 taotlust (ehk ligi 10% kõikidest taotlustest) on võetud tagasi. On tõenäoline, et varjupaigataotleja on liikunud Eestist edasi teise riiki, kuhu on taotlus sisse antud. Kaudselt kinnitab seda asjaolu, et 1990. aastatel mõjutasid Soome ja Rootsi – kelle „koridoriks” Eesti oli – Eestit ühinema Genfi konventsiooniga.

Kuna varjupaigataotluste arv on pärast taasiseseisvumist olnud väike, siis on riik keskendunud peamiselt Eestis elavate välismaalaste ja kodakondsuseta elanikkonna (vt lisa 7) integreerimisele ühiskonda. Nii seisab ka Siseministeeriumi seletuskirjas Euroopa Komisjoni teatisele ÜP loomise kohta 28. septembril 2009 (Siseministeeriumi seletuskiri 28.09.2009): „(...) Eestisse pärast Teist maailmasõda sisserännanute osakaal on väga suur, siis meie esmaseks prioriteediks on hetkel juba riigis elavate sisserändajate (ja nende järeltulijate) lõimimine ühiskonda.” Tänapäeval on aga taotluste arv mitmel põhjusel kasvanud¹³ ja sellega seoses on tekkinud uued küsimused, millele tuleks tähelepanu pöörata.

¹³ Üks peamisi põhjuseid on tugevnenud kaitse piiril, kus tabatakse põgenikud, kes püüavad läbi Eesti Põhjamaadesse liikuda. Lisaks ka Eesti stabiilne ning kasvav majandus.



Joonis 5. Eestile esitatud varjupaigataotluste arv 1997–2012 ning varjupaigataotluste statistika vastavalt aastatel 1997–2012 ja 2012. aastal. (Siseministeerium 2013)

Varjupaigapoliitika raamdokumendid Eestis

Alates Eesti liitumisest EL-iga on Vabariigi Valitsus koostatud raamdokumendid, milles määratakse Eesti peamised põhimõtted, millest lähtudes valitsus oma tegevuseesmäärke EL-is ellu viib. Eesti seisukoht 2007. aastal oli toetada EL-i ühise varjupaigasüsteemi loomist ja praktika ühtlustamist, sh ÜP loomist. Samas lisati, et hetkel ei nähta võimalust ise programmis osaleda, kusjuures põhjuseks toodi Eestis juba elavate sisserändajate integreerimisega tegelemine. Seejuures tervitati varjupaigalaast ja ka ümberasustamist soodustavat koostööd EL-i tasandil. Perioodil 2007–2011 toetas Eesti varjupaigapoliitikas Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kiiret loomist ning pagulastele võrdse kohtlemise tagamist. Eesti esmaseks prioriteediks on hetkel juba Eestis elavate sisserändajate lõimimine, mistõttu Eesti ei plaani lähiaastatel pagulasi ümber asustada. Samas toetatakse igati EK poolt rahalise abi andmist neile liikmesriikidele, kes on valmis ümberasustamisega tegelema. (Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011: 35)

Konkreetselt ÜP loomise osas ja Euroopa Pagulasfondi asutamisotsuse muutmise osas on valitsus väljendanud konkreetset seisukohta, et kumbki neist ei too endaga kaasa vajadust muuta siseriiklikke õigusakte. Õigusaktide muutmise vajadus tekib ainult siis, kui Eesti otsustab alustada pagulaste ümberasustamist. Sellisel juhul oleks vaja eelnevalt läbi viia põhjalik analüüs, et selgitada välja EL-i ÜP vastavus Eesti seadusandlusele ning vajadusel muuta kehtivaid või rakendada uusi õigusakte. (Vabariigi valitsuse seisukoht. 15.09.2009)

Eesti seisukohad perioodiks 2011–2015 on määratletud dokumendis „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2011–2015”, mille 6. peatüki „Justiits- ja siseküsimused” punkt 71 märgib, et toetatakse ühise õigusraamistiku vastuvõtmist varjupaigavaldkonnas, tänu millele oleks varjupaigataotluste menetlemine efektiivne ja ühetaoline ning toetaks tõhusat rahvusvahelise kaitse süsteemi kooskõlas Euroopa humanitaarpõhimõtetega. Viimane aitaks ka vältida varjupaigasüsteemi väärkasutamist Schengeni alal. Ümberasustamist puudutava osas on EL-i raamdokumendis välja toodud, et oluline on suurendada liikmesriikidevahelist koostööd eesmärgiga mõista isikute kaitse vajadust ühtmoodi. „Eesti peab oluliseks rändesurve all olevate liikmesriikide toetamist, kuid pagulaste ümberpaigutamine ja ümberasustamine peaksid jääma liikmesriikidele vabatahtlikuks.” (Eesti Euroopa Liidu poliitika 2011–2015: 45)

Seejuures tuleb rõhutada, et EL-i poliitika 2011–2015 dokumendis pole varjupaigapoliitika osas Eesti seisukohad võrreldes eelmise perioodiga (2007–2011) muutunud: endiselt toetatakse CEAS-i kiiret vastuvõtmist ja jõustumist, mis muudab Schengeni viisaruumi sisenemise ja selles liikumise rohkem koordineerituks. Siinkohal on Eestil aga huvi ühtlustada normid EL-i idapiiril. Valitsuse seisukoht ei ole muutunud ka programmi vabatahtlikkuse osas: raamdokumendis rõhutatakse vabatahtlikkuse olulisust programmis osalemisel ja märgitakse vajadust tõsta teadlikkust ÜP-st. Programmis osalemisel aktiivsust üles ei näidata, küll aga soovitakse olla kursis programmi tegevustega. Lisaks ümberasustamisele tuuakse eraldi välja ka ÜP märkimaks, et rändesurve all olevate liikmesriikide toetamine on oluline.

Eesti varjupaigapoliitika arengu analüüs teoreetilises raamistikus

EL-i ja Eesti siserändepoliitikate erinevus on siiani täheldatavalt suur. Seetõttu on võimalik kasutada Featherstone'i ja Radaelli ühilduvuse määra indikaatorit (ingl *goodness of fit*), mis tugineb eeldusele, et EL-i poliitikate rakendamine on liikmesriigile ebamugav (Featherstone, Radaelli 2003: 16). Nagu käesolevas magistritöös EL-i varjupaigapoliitika analüüsi puhul (vt alapeatükk 2.3), on ka Eesti näitel võimalik varjupaigapoliitika euroopastumise protsessi analüüsida etappidena.

- Esimeseks etapiks võib pidada perioodi alates Eesti liitumisest Genfi konventsiooniga 1997. aastal (mil alustati varjupaigataotlejate vastuvõtmisega) kuni 2009. aastani, mil võeti vastu Stockholmi programm.
- Teiseks etapiks on periood alates 2009. aastast (pärast Stockholmi programmi ja Lissaboni lepingut) kuni 2012. aastani (kuni uue finantsperioodini).
- Kolmas etapp algas 2012. aastal, mil alustati ettevalmistust järgmiseks finantsperioodiks, ning kestab 2020. aastani.

Eesti varjupaigapoliitika n-ö esimeses etapis oli EL-i seadusandluse mõju siseriiklikule seadusandlusele väike ja *mitteühilduvuse määr* madal – seega euroopastumist olulisel määral ei toimunud. Tuginedes alapeatükis 3.3 kajastatava küsitluse tulemuste analüüsile, võib väita, et vaatamata sellele, et CEAS ei arvesta liikmesriikide eripäradega, oli Eesti varjupaigapoliitika arengu esimeses etapis pigem huvitatud EL-i tasandilise ühtlustatud õigusraamistiku rakendamisest.

Teist etappi alates 2009. aastast pärast Stockholmi programmi ja Lissaboni lepingut võib üldises plaanis kirjeldada kui EL-i varjupaigapoliitika euroopastumise faasi. Alates 2010. aastast on Eesti poolt rahuldatud taotluste arv kasvanud neljakordseks (vt joonis 5). Muutus taotluste arvus on tingitud eeskätt Dublini määruse rakendamisest, mille järgi tuleb põgenikul esitada varjupaigataotlus esimesse EL-i riiki, kuhu ta siseneb. Kuna Eesti on EL-i piiririik, siis Eesti-Vene piiri ületanud EL-is varjupaika otsivad põgenikud peavad taotluse esitama Eestile (vt Dublini määruse II peatükk artikkel 7¹⁴). Dublini määruse kõrval on varjupaigataotluste arvu tõusu oluliseks põhjuseks ka liitumine Schengeni viisaruumiga, kuid see jääb käesoleva uurimistöö raamidest välja.

Teises faasis oli varjupaigapoliitikas euroopastumise surve muutunud tugevamaks ja seeläbi on Eesti pidanud võtma seisukohti teemadel, millega varem ei tegeletud, seda näiteks ÜP osas.¹⁵ Eesti valitsus ja Riigikogu on esitanud programmi kohta oma seisukohad, kus rõhutatakse järgmist: „Euroopa Liidu liikmesriigid saavad pagulasi ümber asustada ainult vabatahtlikkuse alusel. Eesti hetkel pagulaste vastuvõtmist ei planeeri.” (Riigikogu põhiseaduskomisjon, 26.10.2009). Seega vastavalt valitsuse seisukohale ei plaani Eesti lähitulevikus ÜP-s osaleda tulenevalt eelarve keerulisest olukorrast ning puudulikust valmisolekust kaitse saajaid Eestisse vastu võtta. See seisukoht kajastab Börzeli euroopastumise lähenemisele tuginedes inertsuse (ingl *inertia*) kirjeldust, kus EL-i poliitikad on riiklikest poliitikatest liiga erinevad ja neid otsustatakse mitte kohaldada (Börzel 2003: 15). Seda täiendavad järgmised Eesti valitsuse seisukohad ning ÜP-d käsitlevad põhimõtted, mida on väljendatud koos valitsuse seisukohtadega koostatud Eesti Siseministeeriumi seletuskirjas komisjoni teatise kohta (Siseministeeriumi seletuskiri 28.09.2009; vt täiendavalt ka ÜP prioriteedid aastaks 2013 käesoleva uurimistöö lisas 5):

- „(...) Oleme huvitatud sellest, et teemaga tulevikus potentsiaalselt kokku puutuvad ametnikud oleksid piisavalt koolitatud.”

¹⁴ Kui varjupaigataotlejal on pereliige, kellel on lubatud pagulasena mõnes liikmesriigis elada, sõltumata sellest, kas perekond oli päritoluriigis juba olemas, vastutab see liikmesriik varjupaigataotluse läbivaatamise eest, tingimusel et asjaomased isikud seda soovivad.

¹⁵ 2009. aasta septembris esitas EK EN-ile ja EP-le teatise (Euroopa Komisjoni teatis KOM(2009)447) ÜP loomise kohta. Sama aasta 15. oktoobril avaldas Eesti valitsus oma seisukohad programmi osas ja edastas need ka Riigikogule. 26. oktoobril edastas Põhiseaduskomisjon teatise koos omapoolse arvamusega Euroopa Liidu asjade komisjonile.

- „(...) peame oluliseks, et ümberasustamisega mittetegelevaid liikmesriike ei hakataks survestama programmis osalemise suhtes.”
- Artikli 13 lõiked 4 ja 5: „Eesti on seisukohal, et liikmesriigid peaksid olema prioriteetide koostamisse kaasatud.” Seega rõhutatakse soovi olla kaasatud rahastamispõhimõtete koostamise aruteludesse.
- Artikli 13 lõige 7: “(...) eelistatakse, kui leiduks võimalus pikendada liikmesriikidele antavat tähtaega (20 päeva).” Sisuliselt soovitakse pikemat planeerimiseaega pagulaste vastuvõtmiseks, millega näidatakse Eesti seisukohta hoida protsessil paindlikku ajakava.
- Võimalike õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede prognoos: „Eesti osalemine pagulaste ümberasustamises tooks aga kindlasti kaasa olulisi mõjusid sotsiaalvaldkonnale.”

Eelnevatest väljavõtetest saab järeldada, et teises etapis pidas Eesti oluliseks hoida ennast kursis ÜP arengutega, vaatamata sellele, et programmis ei osaleta. Eestile on oluline rõhutada programmis osalemise vabatahtlikkust. Samuti peetakse tähtsaks, et EL-i liikmesriigid oleksid olenemata osalemisest kaasatud programmi aruteludesse ja vastavate rahastamispõhimõtete läbirääkimisse (vt 26. oktoobri 2009. aasta Euroopa Liidu asjade komisjoni memo, kus märgitakse, et on oluline, et Eesti panustaks sellesse, milline ÜP olema hakkab, allikas Riigikantselei. 15.10.2009).

Vaatamata sellele, et Eesti soovib hoida end kursis EL-i tasandil toimuvaga, kinnitab Eesti seisukoht Börzeli inertsuse (ingl *inertia*) kirjeldust – euroopastumise mõju pole tunda, kuna selle avaldumiseks pole samme astutud ehk programmis ei osaleta (vt joonis 4, lk 41). Samas ollakse avatud rääkimaks kaasa programmi edasises seadusloomes ning soovitakse osaleda valitsustevahelistes läbirääkimistes.

Valdkonnapõhises diskussioonis on avaldatud arvamust, et EL-i tasandil tehtavad otsused on hakanud Eesti varjupaigapoliitikat mõjutama, kuigi seda on põhjustanud EL-i sisepiiride puudumisest tingitud pragmaatilised põhjused¹⁶ (vt Kallas 2011). Samas selgub käesoleva uurimistöö järgmises alapeatükis toodava küsitluse tulemustest, et

¹⁶ „Pärast liitumist Euroopa Liiduga on Eesti varjupaigapoliitikat valdavalt suunanud Brüsselis tehtud otsused. Kuna Euroopa Liidus ja Euroopa majandusruumis puuduvad sisepiirid, nõuab varjupaigataotlejate, pagulaste ja seaduslike või ebaseaduslike sisserännanute vastuvõtutingimuste ja liikumisõiguse määratlemine liikmesriikide tihedat koostööd.” (Kallas 2011)

vastupidiselt Kallase väitele ei näe Riigikogu saadikud Eesti varjupaigapoliitikas veel CEAS-i mõju (vt lisa 9, küsimus 3).

Eesti ametlik seisukoht varjupaigapoliitika küsimuses on hea näide sellest, kuidas tõlgendatakse EL-i varjupaigapoliitika arenguid ja võimalusi Eesti valitsusasutustes. Eesti varjupaigapoliitika on taasiseseisvumisest saati olnud konservatiivne, mis väljendub selles, et Eestis hakati varjupaigapoliitikaga tegelema alles 1997. aastast ning hetkel rakendatakse CEAS-ist tulenevalt vaid miinimumstandardeid. Konservatiivse varjupaigapoliitika peamiseks põhjuseks on Eesti demograafiline olukord. Sellise suuna kujundas taasiseseisvumise järgne rahvastiku koosseis, kus eestlaste osakaal rahvastikus oli vaid 61% (Statistikaamet 2013). Täna on see arv 69% ning elanikkonnast moodustavad 25% venelased, 1,7% ukrainlased ja 1% valgevenelased (vt lisa 7).

Tuues siia sisse Moravcsiku väite, et riikidevaheliste läbirääkimiste tulemused on raskesti ennustatavad (Moravcsik 1998: 54), võib Eesti demograafilist olukorda arvestades väita, et meie läänenaabritel on keeruline, kuid mitte võimatu mõista Eesti seisukohti konservatiivse varjupaigapoliitika osas, kuna neil puudub ajalooline kogemus võõrkeelse kogukonnaga, kes moodustab arvestatava osa (30,1%) Eesti rahvastikust (vt lisa 7). Seega on valitsustevahelistes läbirääkimistes oluline tähtsus Eesti valitsuse argumenteeritud selgitustel selle küsimuse kohta.

Eesti varjupaigapoliitika n-ö kolmandat etappi saab määratleda alates 2012. aastast, mil alustati ettevalmistust järgmiseks finantsperioodiks. Selle etapi iseloomulikuks jooneks on varjupaigapoliitika teemalise debati intensiivistumine. Alates 2013. aastast võib täheldada Eesti meedias varjupaigapoliitika teemalise debati sagenemist. Kuna euroopastumise protsessi käigus liigume üha enam avatuma Euroopa poole, siis võrreldes kümne aasta taguse ajaga on rohkem märgata muulasi, kelle emakeeleks ei ole vene keel. See on esmakordselt toonud endaga kaasa valmisoleku varjupaigateemaliseks debatiks ühiskonnas. Kuna järgnev finantsperiood toob kaasa muudatusi CEAS-is (sh ÜP regulatsioonides), võib seetõttu väita, et EL-i tasandilt tuleva varjupaigapoliitika euroopastumise surve tulemusel tekib vajadus selleteemaliseks veelgi laiemaks debatiks, kuhu ei ole kaasatud ainult eksperdid, vaid ka huvigrupid ja avalikkus. Selle tulemusena tähtsustuvad ka huvigruppide seisukohad, mida tuleb valitsusel rahvusülesel tasandil valitsustevaheliste läbirääkimiste käigus kaitsta (vt Moravcsik 1998: 472).

Varjupaigategemaline laiem debatt mõjutaks nii huvigruppide seisukohti kui ka riigipeade eelistusi valitsustevahelistes läbirääkimistes (vt Schimmelfenning, Sedelmeier 2005: 284).

Kokkuvõtlikult, analüüsid Featherstone'i ja Radaelli *ühilduvuse määra* kaudu seda, miks Eesti ei soovi ÜP-s osaleda, on peamiseks põhjuseks see, et ÜP-s osalemine ei ole kooskõlas Eesti varjupaigapoliitikaga ning seega on erinevus piisavalt suur ja riigi jaoks mitteühilduv (vt Featherstone, Radaelli 2003: 16). Teema on Eestile ebamugav mitmel põhjusel. Esiteks on programmis osalemine Eesti jaoks kulukas ja seda ei toeta riigi praegune institutsionaalne raamistik, infrastruktuur ega sotsiaalsüsteem. Seni on Eesti panustanud ÜP-sse humanitaarabi ja päästemeeskondade saatmise kaudu. Kriisikolletest Eestisse ümberasustamiseks vajaliku infrastruktuuri ja elementaarsete elamistingimuste loomine, mida näeb ette varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv (Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ), loomine on Eestile aga kulukas ning hetkel on Eestis praeguse koormuse juures puudused eelnimetatud direktiivi kohaldamise suhtes (Roots, Kallas 2011: 28). Teiseks, selleks et valmistada ette osalemist ÜP-s, tuleb arendada ka Eesti pagulaste integratsioonipoliitikat, lisades keeleõppele teisi väljundeid. Lähtudes nii CEAS-i põhimõtetest kui ka Eestis koostatud MISA kohanemisprogrammist, peaks riik pöörama lõimumise kitsaskohtadele tähelepanu, kuid seni on nii varjupaigataotlejatele pakutavat infovahetust, sotsiaalseid teenuseid kui ka pagulastele kohanemisprogrammi pakkumist riigi poolt vajalikust vähem (Kaldur, Kallas 2011).

Kolmandaks, tuginedes nii käesoleva magistritöö käigus läbiviidud küsitlusele kui ka Siseministeeriumi tellitud uuringule „Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes” (Saar Poll 2010) julgeb autor väita, et täna puudub Eestis ÜP-s osalemiseks ka piisav poliitiline tahe, mida ilmestab nii Eesti valitsuse ametlik seisukoht ÜP osas kui ka järgmises alapeatükis analüüsitud ekspertküsitlus Riigikogu liikmetega.

3.3 Riigikogu fraktsioonide seisukohad ja poliitiline debatt Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi kohta

Eestis on CEAS-i käsitlev debatt olnud seni tagasihoidlik ja ÜP-d käsitlev arutelu peaaegu olematu. Tuginedes käesoleva uurimistöö alapeatükkidele 2.4 ja 3.1, kus on seletatud EL-i varjupaigapoliitika võimalikke arengusuundi läbi seniste protsesside ning EP fraktsioonide ja liikmesriikide seisukohtade, ning arvestades nii rahvusüleseid kui ka riigitasandilisi aspekte, tuleb tõenäoliselt järgnevatel perioodidel ka Eestil hakata nii varjupaiga- kui ka ümberasustamisküsimustega rohkem tegelema.

Teema keskmes on olukord, kus varjupaigataotlus tuleb sisse anda selles liikmesriigis, kuhu pagulane esimesena jõuab. Seega kui põgenik ületab Eesti piiri, tuleb ka varjupaigataotlus siin sisse anda. Taotluse rahuldamise järel on isik tunnustatud pagulasena, täiendava kaitse või ajutise kaitse saajana ning talle on antud Eesti elamisluba. Elamisluba aga määrab, et antud isik tohib ametlikult töötada ainult Eestis (Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ). Eelkirjeldatud olukord, kus Eesti tegeleb vaid siia ise jõudvate varjupaigataotlejatega, kes suure tõenäosusega liiguvad edasi Põhjamaadesse, on seni olnud aluseks Eesti varjupaigateemalistele debattidele. ÜP on aga laiem küsimus, sest pagulasi asustab riik ümber vabatahtlikult.

Autori poolt läbiviidud küsitluse taust ja küsitluse kirjeldus

Kuna ÜP-d puudutav debatt on seni olnud Eestis tagasihoidlik, siis viidi Eesti seisukohtade kaardistamiseks ja analüüsimiseks läbi kvalitatiivne küsitlus, milles osalesid erinevaid ideoloogilisi lähenemisi esindavad Riigikogu liikmed. Küsitluses osales kokku kuus saadikut kolmest erinevast Riigikogu fraktsioonist: Isamaa ja Res Publica Liidust (edaspidi IRL), Reformierakonnast ning Sotsiaaldemokraatlikust Erakonnast. Riigikogu liikmete puhul valiti küsitlusele vastajateks kas varjupaigapoliitikat varem käsitlenud saadikud ja/või saadikud, kes on Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni (edaspidi ELAK) liikmed. Kõikide küsitluses osalenud saadikute puhul eelnes enne küsimustele vastamist ka EL-i varjupaigapoliitikat ja ümberpaiknemist puudutav sissejuhatav intervjuu. Küsimustikus oli 12 avatud vastustega küsimust ning kaks valikvastustega küsimust, mis markeerisid saadiku erakondliku kuuluvuse ja ELAK-i liikmeks olemise. Kõik küsitluses osalenud saadikud

vastasid kaheteistkümnele küsimusele. Küsitluse küsimused on toodud lisas 8 ja küsitluse vastused lisas 9.

Kuna Eestis on varjupaigategemaline debatt olnud tagasihoidlik (eriti selle osas, mis puudutab muudatusi seoses CEAS-i loomisega), siis on keeruline liigitada Eesti seisukohti varjupaigapoliitika euroopastumise kolmest etapist lähtuvalt. Tasakaalustamiseks ja võrdlemaks kahes eelnevas peatükis toodud EP suuremate fraktsioonide ning EL-i liikmesriikide seisukohti, analüüsitakse ka selles alapeatükis ÜP mõjusid vabariigi valitsuse ja Riigikogu tasandil. Täpsem analüüs EP ja Riigikogu fraktsioonide seisukohtadest on esitatud Börzeli euroopastumisega kaasneva kohandamise surve mõõtmise viie kategooria raamistikus joonisel 6. Selles tabelis on võrreldud erakondade seisukohti liikmesriigi ja EL-i tasandil.

	Suur mitteühilduvus Muutus puudub	Suur mitteühilduvus Vähene muutus	Madal mitteühilduvus Vähene muutus	Keskmine mitteühilduvus Keskmine muutus	Suur mitteühilduvus Suur muutus
	Inertsus	Kärpimine	Süvenemine	Kohandamine	Üleminek
Riigikogu fraktsioonid:	Isamaa ja Res Publica Liit			Sotsiaaldemokraadid Reformierakond	
Euroopa Parlamendi fraktsioonid:			Sotsiaaldemokraadid EPP-ED	ALDE Euroopa Rohelised	

Joonis 6. Euroopastumise mõju poliitilistele fraktsioonidele Riigikogus ja Euroopa Parlamendis EL-i ümberasustamisprogrammi näitel

Nagu juba alapeatükis 2.4 selgitatud, on EP fraktsioonid oma seisukohtades tasakaalukamad, sest arvestada tuleb kõikide liikmesriikide soovidega. Seevastu Riigikogu saadikuid küsitledes ilmneseid maailmavaatelised erinevused suuremal määral kui EP tasandil, kuid selgus ka see, et sama erakonna esindajad jäid kohati erinevatele seisukohtadele, mis näitab, et laiemaks debatiks Eesti ühiskonnas on ainek. Lisaks ei ole ka erakonnad selles poliitikavaldkonnas veel piisavalt selget arvamust kujundanud.

Autori poolt läbiviidud küsitluse tulemused küsimuste lõikes

Riigikogu liikmete seas läbi viidud küsitluses paluti esmalt vastata järgmisele küsimusele: „Hinnang CEAS-ile EL-i kui rahvusülese liidu seisukohast. Mida võidab liit sellest ühtlustatud õigusraamistikust? Mis on aga kitsaskohad?“. IRL-i mõlema saadiku vastused on sarnased: positiivseks peetakse ühtlustatud reeglistikku ja

solidaarsusaspekti. Reformierakonna poolt lisatakse solidaarsuse kõrvale, et see on moraalne kohustus koloniaalse minevikuga riikidele ning samas ka vananeva ühiskonnaga Euroopale kui võimalus lahendada tööhõivega seotud probleeme. Sotsiaaldemokraadist saadik leiab, et CEAS suurendab integratsiooni ning toob lausa välja euroopastumist veelgi süvendava ettepaneku „(...) luua pikemas perspektiivis EL-i rahvusülene asutus, mis menetleks varjupaigataotlusi.” Tuginedes Follesdali ja Hixi lähenemisele, mis seletab olukorda, kus riikide parlamentide roll väheneb, väidab siinse uurimuse autor, et see ettepanek on näide demokraatia defitsiidist (vt Follesdal, Hix 2006: 534). CEAS-i kitsaskohana toovad kuuest küsitlusele vastanud saadikust neli välja, et CEAS ei arvesta liikmesriikide eripärade ja ajaloolise taustaga.

Järgmine küsimus täiendas eelmist, lisades sellele Eesti vaatenurga: „Hinnang CEAS-ile Eesti kui liikmesriigi seisukohast. Mida võidab Eesti sellest ühtlustatud õigusraamistikust? Mis on aga meie jaoks kitsaskohad?”. Kõik kuus vastajat leiavad, et CEAS-iga kaasnev ühtne reeglistik on positiivne. Seejuures lisavad kaks vastanut, konservatiiv ja liberaal, et vaatamata ühispoliitikale tuleb Eestil seista enda huvide eest. Teine liberaalist saadik näeb varjupaigataotlejate vastuvõtmises lahendust Euroopa ja Eesti vananevale ühiskonnale ning Eesti puhul ka positiivset lahendust seni integreerumata võõrkeelsele kogukonnale.

Sotsiaaldemokraadid on sellele küsimusele vastanud pikemalt ning toovad välja järgmised mõtted. Esmalt tehakse ettepanek kasutada ära Eesti ajaloolist kogemust: „Me ei oska (...) teadvustada, et Eestis on teadmist nii siit pagenute kui ka siia saabunud teiskeelsete kohanemispraktikatest. Kõik need teadmised ei tarvitse enam sobida tänapäeva oludega, siiski võiks eeldada, et Eestil oleks anda oma sisend ühisele varjupaigasüsteemile.” Teisalt tuuakse etteheitena välja, et „siiani on Eesti käitunud pagulaste osas häbiväärselt (...) otsides iga varjupaigataotluse puhul võimalust see tagasi lükata.” Sotsiaaldemokraadid näevad CEAS-i kohaldamise näol Eestile pigem kasu kui kahju. Seega ollakse valmis integratsiooni süvenemiseks.

Edasi uuriti küsitluses järgmist: „Kas CEAS on praeguseks muutnud Eesti asüülipoliitikat?”. Kuuest vastanust viis leidsid, et seni ei ole ühtne reeglistik Eesti varjupaigapoliitikat mõjutanud. Üks vastanutest (sotsiaaldemokraat) leidis aga, et CEAS-i direktiivid ja soovitusel on siiski viidud sisse Eesti seadusandlusesse. Kuigi

CEAS-i õigusraamistikku on Eesti nii kohaldanud kui ka rakendanud juba selle õigusaktide vastuvõtmisest alates, pole aga saadikud, kes puutuvad õigusaktidega kokku, seda märganud. Selle põhjal võib oletada, et CEAS-i senine kohandamine ei ole olnud sisseriiklikult ebamugav ning mitteühilduvus ja euroopastumine Eesti varjupaigapoliitikas on olnud seega väike. Samas, nagu juba eelmises alapeatükis selgitati, on ÜP osas Eesti puhul mitteühilduvus siiski suur (vt joonis 4, lk 41).

Tuues siia sisse Featherstone'i ja Radaelli n-ö euroopastumise kolmemõõtmelise käsitlemise (vt joonis 1, lk 13), võib eelnevate vastuste põhjal väita, et CEAS-i euroopastumine avaldub pigem poliitilises strateegias, muutmata seejuures riiklikku poliitikat ja mõjutamata Eesti poliitilist olukorda (vt Featherstone, Radaelli 2003: 60). CEAS-i meetmete kohaldamisega on kas alustatud või juba sisse viidud uued standardid ja instrumendid (antud uurimuse kontekstis näiteks varjupaigataotlejate vastuvõtmistingimuste direktiivi kohaldamisega).

Järgmise küsimusega toodi sisse ÜP EL-i tasandil: „Kuidas hindate CEAS-i ühe meetme – ümberasustamisprogrammi – vajalikkust EL-ile?” Taas leidis kuuest saadikust viis, et ÜP on EL-ile vajalik. Samas arvas üks konservatiivist saadik järgmist: „Kui me käsitleme EL-i kui tervikut, siis ÜP töötab sellele vastu. (...) sest iga riik peaks vastutama oma riigis toimuva eest. (...) EL ei saa otsustada isikute paigutamist suveräänse riigi territooriumile.” Eelneva puhul viidatakse sellele, et ÜP ei ühti EL-i kontseptsiooniga. EK-l ei ole pädevust liikmesriigi sees teha siseriiklikke ümberkorraldusi, liikmesriigile peab jääma õigus otsustada, kas ta osaleb ÜP-s või mitte. Siinkohal tuleb rõhutada, et EP tasandil toetas seisukohta, et riigil peab olema õigus ise otsustada, hoopis liberaale koondav ALDE, kuigi nende seisukoht oli seejuures ÜP-s osaleda.

Küsimusele „Kas Eesti peaks osalema ÜP-s?” vastasid jaatavalt kuuest saadikust kolm. Sotsiaaldemokraatide saadik annab hetkeolukorrale realistliku hinnangu ning leiab, et „praegu Eestil selleks võimekust pole.” Konservatiividest ei arva kumbki, et Eesti peaks ÜP-s osalema. Seega jagunevad Eesti poliitikute seisukohad ÜP osas täpselt pooleks. Järelikult on alust edasiseks aruteluks ÜP-s osalemise ja mitteosalemise kohta.

Järgmised kuus küsimust püstitavad eelmise küsimuse uuesti, aga seda erinevatest vaatenurkadest. Esimesena uuriti järgmist: „Kas Eesti peaks osalema ÜP-s arvestades EL-i välispoliitilist huvi olla humanitaarküsimustes kaasatud rahvusvahelisse poliitikasse?”. Siinkohal leiavad kuuest vastanust neli, et Eesti peaks programmis osalema. Teiste erakondade esindajatest eristuvad ainult konservatiivid, kes leiavad, et Eesti siiski ei peaks programmis osalema. Üheks põhjuseks tuuakse, et Eesti on kogu aeg kasutanud võimalust saata kriisikolletesse nii humanitaarabi kui ka päästemeeskondi. Teine ÜP-s mitteosalemise põhjus kordab vastuolu EL-i üldise kontseptsiooniga: „(...) kes otsustab EL-i huvi? Kas mitte kodanikud ja liikmesriigid? EL on loodud tema kodanike ja tema liikmesriikide huvides, kuidas on võimalik delegeerida võimu, mis ei vasta tema kodanike ja liikmesriikide huvidele?”. See vastus avab laiemat debati EL-i integratsiooni sügavusest ja pädevuste piiridest. CEAS-i eesmärk oli liikmesriikide õigusraamistiku ühtlustamine, mis on ennast õigustanud. Nagu on toodud magistr töö alapeatükis 3.2, rõhutas ka Riigikogu Põhiseaduskomisjoni seisukoht ÜP-s osalemise kohta jätkuvat vabatahtlikkuse printsiipi. Seega antakse Eesti poolt EL-ile signaal olla varjupaigapoliitika integratsiooniga tagasihoidlik, et rahvusriigid ei tunnetaks EL-i poolset survet otsustada liikmesriigis toimuvat rahvusüleselt, mis ei ole EL-i kontseptsiooniga kooskõlas. Tänane EL ei ole föderatsioon, mille keskvõimul on õigus liikmesriigi sisepoliitilisi otsuseid teha. See on taaskord viide demokraatia defitsiidile, mis kirjeldab rahvusriigi parlamendi rolli vähenemist (Follesdal, Hix 2006: 534).

Arvestades välispoliitilist aspekti, siis küsimusele „Kas Eesti peaks osalema ÜP-s arvestades Eesti välispoliitilisi huve?” vastates pooldasid nii sotsiaaldemokraadid kui ka reformierakondlased programmis osalemist. Liberaal lisab siinkohal: „Eesti eesmärk on olla koostöövõimeline ja lahendusi otsiv riik”. IRL-i üks saadikuid leiab, et kui ÜP-s osaleda, siis tuleb oma huvid selgelt välja öelda. Kõnealune saadik lisab aga olulise märkusena: „Eesti välispoliitilised huvid langevad kokku EL-i välispoliitiliste huvidega, mis tähendavad EL-i ühistegevust. Eesti välispoliitilised huvid väljaspool EL-i aga ei ole seotud tegevusega EL-is.” Seega ei pruugi liikmesriigi huvid kattuda liidu välispoliitiliste huvidega. Teine IRL-i saadik lisab, et ka programmiga liitumata on Eestile esitatavate varjupaigataotluste arv piisavalt suur ning neist positiivse vastuse saanute osakaal on Eestis suurema protsendimääraga kui Euroopas keskmiselt.

Järgnevalt uuriti küsitluses, kas Eestil on piisavalt ressursse ja teadmisi osalemaks ÜP-s: „Kas Eesti peaks osalema ÜP-s arvestades Eesti sisepoliitilisi prioriteete. Kas meil on piisavalt ressursse ja teadmisi?”. Seda küsimust vaadeldakse järgnevalt kahes osas. Esmalt, kuuest vastanust neli leidsid, et Eestil on osalemiseks olemas vajalik ressurss. Üks konservatiividest arvestab ressurssideks ka kriisikolletesse saadetava humanitaarabi. Teine konservatiiv leiab, et Eestil puuduvad vajalikud ressursid, ning sotsiaaldemokraat märgib, et antud valdkonnale tuleb rahaliselt rohkem tähelepanu pöörata.

Küsimuse teine pool uuris, kas Eestis on ümberasustamiseks piisavalt teadmisi. Igast erakonnast leidis üks saadik, et meil on vajalikud teadmised olemas. Ülejäänud kolm vastajat leidsid, et Eestis ei ole piisavalt teadmisi. Reformierakondlane ja sotsiaaldemokraat juhivad tähelepanu, et selleks ei ole valmis ka meie ühiskond.

Hinnates eelnenud väidet ja tuginedes Siseministeeriumi tellitud vastavasisulisele uuringule (Saar Poll 2010), leiab ka autor, et muulsi mittetolereerivad ühiskonnagrupid on Eestis hetkel piisavalt suured, mõjutamaks valitsust mitte astuma varjupaigapoliitika osas liberaalseid samme. Seda olukorda on seletanud liberaalse valitsustevahelisuse lähenemine: riigipeade eelistused tekivad siseriiklike poliitiliste protsesside kaudu ning riigipeade huvi on saada taas valituks (vt Schimmelfenning, Sedelmeier 2005: 284). Kui tugineda Schimmelfenningi ja Sedelmeieri väitele, et EL-i poliitilised otsused võetakse vastu liikmesriikide omavaheliste läbirääkimiste käigus, siis võib väita, et ka EL-i varjupaigapoliitika on loodud teatud liikmesriikide eestvedamisel. Küsitluse tulemustest selgub, et näiteks Riigikogu Reformierakonna fraktsioon on valmis ÜP-s osalema, kuid IRL ei ole. Tekib küsimus, kas Eesti varjupaigapoliitika oleks liberaalsem, kui siseministri kohal oleks liberaal. Küsimus on ka see, kas liberaalid oleksid valmis tegema Eesti varjupaigapoliitikas liberaalseid samme, et saada taasvalitud.

Järgmised kolm küsimust olid sisepoliitiliselt tundlikumad ja neile andsid Riigikogu fraktsioonide esindajad ka pikemad selgitavad vastused. Tundlikest küsimustest esimene uuris, kas Eesti peaks osalema ÜP-s, arvestades Eesti rahvuslikku koosseisu, kus 2012. aasta andmete põhjal räägib 29,6% elanikkonnast emakeelena vene keelt ja 69% emakeelena eesti keelt (vt lisa 7). Konservatiivid leiavad, et keelelise erinevuse

asemel tuleks eristada hoopis põlis- ja välisrahvastikku. Iga välismaalase või pagulase Eestisse elama asumine vähendab põlisrahva osakaalu. Lisaks jõuab Eesti välispiirile ÜP-taggi piisavalt varjupaigataotlejaid, kelle seas on ka asüülisajad. Liberaalid toovad argumentidena välja, et niikaua, kuni pagulased ei suurenda siin elavat võõrkeelset kogukonda, ei ole põhjust neile ust sulgeda, kuna iga pagulane on tulevikus potentsiaalne maksumaksja. Juhitakse aga tähelepanu sellele, et „(...) kaasnema peaks läbimõeldud ja hästi jälgitav lõimumise protsess Eesti ühiskonda. Vältida tuleks suurte, lõimumatute ja sotsiaalselt tundlike subkultuuride tekkimist.” Sotsiaaldemokraadid leiavad, et Eesti tõenäoline ümberasustatavate arv piirduks aastas paarikümne pagulasega ning „(...) programmis mõõdukalt määral osalemine võib anda olulisi kogemusi ka ajalooliste probleemide lahendamiseks.” Lisaks rõhutatakse, et „Eesti ja venekeelsete kogukondade lõimumisprotsessid ei välista kuidagi pagulaste vastuvõtmist ja integratsiooni.”

Teine küsimus, mis puudutas Eesti demograafilist olukorda, uuris, kas Eesti peaks osalema ÜP-s, arvestades, et 70 aastat tagasi olid paljud eestlased põgenike staatuses ja palusid samuti asüüli. Siin leidis kuuest vastanust viis, et seda argumenti arvestades tuleks meil programmis osaleda. Üks IRL-i saadik lisas, et kõik varjupaigataotlejad vajavad kaitset ning see on rahvusvaheline kohustus, mis tuleneb Genfi konventsioonist. Kuuest vastanust üks konservatiiv leidis, et küsimuses esitatud argument on vanamoeline ja see ei ole tänapäeval relevantne.

Viimane Eesti demograafilist kaarti puudutav küsimus oli esitatud järgmiselt: „Kas ÜP-s osalemise kontekstis peaks sisepoliitiliselt siduma venekeelse kogukonna ja praegu kriisikoldest põgenevaid varjupaigataotlejaid?”. See oli ainus küsimus, kus parlamendi fraktsioonide vahel valitses üksmeel – leiti, et neid kahte kogukonda ei saa liita. Sellest järeldab autor, et Eesti varjupaigapoliitika on võrreldes paarikümne aasta taguse suhtumisega teinud suure sammu edasi. Rahvusriigi parlamendi tasemel on selge eristus põlisrahva ja pagulase vahel. See annab lootust ka tulevikus liberaalsemale varjupaigapoliitika rakendamisele. Samas tekib siin vastuolu, mis tuleb välja küsitluse viimase küsimuse vastustest, et ümberasustamiseks ei ole valmis mitte poliitikud, vaid Eesti ühiskond.

Küsitluse viimane küsimus tõstatas käesoleva uurimistöö kontekstis läbiva probleemi: „Juhul kui peale 2020. aastat peaks ÜP muutuma kohustuslikuks kõikidele liikmesriikidele, siis kas Eesti peaks taotlema erisust?”. Sotsiaaldemokraadid leidsid, et erisust taotleda ei ole vaja, kui erisuse taotlemine tähendaks täielikku eemale jäämist; sellele lisati tugevam seisukoht: „See oleks silmakirjalik, vastuolus inimõiguste kaitse alaste kokkulepetega, millega Eesti on liitunud.” Mõlemad Reformierakonna fraktsiooni esindajad leiavad samuti, et erisuse taotlemiseks põhjust ei ole ning Eesti peaks jätkama senist praktikat, kus oma seisukohti kaitstakse läbirääkimiste ajal. Seega peaks Eesti pöörama tähelepanu pigem oma seisukohtade edukale *alt üles laadimisele* (ingl *uploading*) kui hiljem erisust paluma. IRL-i fraktsiooni saadikutel oli kõnealuses küsimuses mõlemal erinev seisukoht. Üks saadik leidis, et erisust tuleks taotleda, kuna igal riigil peaks olema teatav otsustusõigus. Teine saadik aga leidis, et Eestil ei ole ühtegi tõsiseltvõetavat argumenti erisuse esitamiseks – tõenäoliselt ei oleks arvestatav põhjus ka probleem praeguse välisrahvuse integreerimisega.

Küsitluse tulemuste kokkuvõte

Tuginedes uurimistöös välja toodud kolme Riigikogus esindatud erakonna saadikute vastustele, võib kokkuvõtvalt järeldada, et konservatiivid ei soovi EL-i varjupaigapoliitikaga kaasnevaid võimalikke muutusi, sh ei näe võimalust osaleda ÜP-s. Eesti panuseks humanitaarküsimustes peavad konservatiivid rahalist toetust, mida Eesti on abivajavatele piirkondadele andnud. Liberaalsemat varjupaigapoliitikat peavad konservatiivid liidu tungimiseks rahvusriigi tasandile, mis ei ole EL-i pädevus. Seega võib järeldada, et konservatiivid eelistavad varjupaigapoliitikasse muutusi mitte tuua ja säilitada Eesti praegune positsioon, mida Börzel kirjeldab euroopastumise mõjude hindamisel *inertsena* (ingl *inertia*). Uurimistöö jooniselt 6 nähtub, et IRL ja Euroopa konservatiive ühendav EP fraktsioon EPP-ED asetsevad Börzeli euroopastumise mõjudest tulenevate siseriiklike muutuste skaalal erinevatel kohtadel. Selle põhjuseks on, et EPP-ED koondab endas konservatiive kõikidest liikmesriikidest ning nende arvamuste kogumina on kõnealuse fraktsiooni seisukoht liberaalsem kui Eesti konservatiividel.

Liberaalide seisukoht erineb konservatiivide omast selle poolest, et liberaalid näevad vajadust osaleda ÜP-s siis, kui see on EL-i tasandilt põhjendatud. Liberaalide jaoks on

oluline, et ÜP-s osaledes kaitstaks Eesti huve. Lisaks leiavad liberaalid, et ÜP võimalikul muutumisel kohustuslikuks ei peaks Eesti erisust taotlema, kuid oma seisukohti tuleb selgitada juba läbirääkimiste ajal.

Reformierakonna saadikud leidsid, et valitsustevahelistel kõnelustel tuleb põhjendada, et Eesti ühiskond ei ole ÜP-s osalemiseks valmis. Seega soovivad liberaalid läbirääkimistel kaitsta siseriiklikke huvigruppe ja sellelt positsioonilt jälgida ning vajadusel ka kauplemise tulemusel leppida kokku ühispoliitikas, mis on Eestile vastuvõetav. Börzeli ja Risse euroopastumise kahesuunalise protsessi lähenemist ei ole siinkohal võimalik rakendada, kuna Eestil ei ole varjupaigapoliitikaid, mida EL-i tasandile üles laadida. Järelikult saab Eesti seisukohtade kaitsmist kirjeldada Moravcsiku kahetasandilise jaotuse abil, kus toimub strateegiline kauplemine liikmesriikide vahel. Kuna liberaalid on valmis muudatusteks, siis nende võimalikku juhitavat poliitilist suunda ja sellega kaasnevaid euroopastumise mõjusid siseriiklikule tasandile saab kirjeldada Börzeli skaalal kohandumisena (ingl *accommodation*). Seetõttu on käesoleva töö autor positsioneerinud ka liberaalid joonisel 6 *kohandumise* kategooriasse, kuid seda pisut konservatiivsema lähenemisega kui Reformierakonna EL-i tasandil liberaale koondava ALDE puhul. Nagu eelnevas alapeatükis selgitatud, eeldab ALDE poliitiline suund varjupaigapoliitikas olemasolevate institutsioonide, protsesside ja poliitikate kohandamist, millega kaasneb mõõdukas siseriiklik muutus.

Lähtudes sotsiaaldemokraatliku fraktsiooni vastustest, järeldeb autor, et poliitiliselt on sotsiaaldemokraadid valmis muutusteks Eesti varjupaigapoliitikas. Seejuures nähakse vajadust osaleda teadlikult korraldatud ÜP-s. Sotsiaaldemokraadid leiavad, et Eestil on teadmisi, mida ümberasustamises osaledes ära kasutada. Samas arvatakse, et hetkel on riigipoolne ressurss varjupaigapoliitikat koordineerivasse valdkonda vähene ning seda tuleks suurendada. Sotsiaaldemokraadid ei näe seost Eesti praeguse keerulise demograafilise olukorra ja ümberasustavate pagulaste vahel, vaid toovad välja, et tegu on põhimõtteliselt erinevate sihtrühmadega. Kasutades Börzeli lähenemist euroopastumise mõjude selgitamiseks siseriiklikul tasandil, saab sotsiaaldemokraatide seisukohti ja valmisolekut siseriiklikeks muudatusteks kirjeldada *kohandumisena* (ingl *accommodation*) (vt joonis 6). Oluline on märkida, et sotsiaaldemokraadid on võimalikeks siseriiklikeks mõjudeks rohkem valmis kui Reformierakonna liberaalid.

Kui aga võrrelda Eesti sotsiaaldemokraatide fraktsiooni seisukohta EP sotsiaaldemokraatide omaga, siis leiab autor, et ka sel juhul ollakse Eestis võimalike muutuste suhtes leplikumad. EP sotsiaaldemokraadid pööravad ümberasustamise kõrval tähelepanu ka ümberpaiknemisprogrammis osalemisele.

3.4. Järeldused asüülipoliitika euroopastumise teguritest Eestile

Euroopastumise protsessi jälgides tuleb pöörata tähelepanu sellele, kuidas EL on rahvusriike mõjutanud, ning analüüsida, kuidas on toimunud EL-i poliitika lisamine liikmesriikide siseriiklikkusse poliitikasse, mis toimub EL-i lepingu muudatuste, institutsioonide arengu ja uute ühiste poliitikavaldkondade kaudu.

Börzeli ja Risse euroopastumise kaheasuunalise protsessi käsitlest lähtudes võib väita, et Eesti oli ÜP-d käsitlevas seadusloomes pigem kaasaliikuja kui otsustusprotsessis osaleja (vt Börzel, Risse 2009: 7). Kui käesoleva magistritöö küsitluses osalenud poliitikud arvavad, et ühiskond pole pagulaste vastuvõtmiseks valmis keerulise demograafilise olukorra tõttu, siis valitsuse tasandil nähakse probleemi pigem sotsiaalvaldkonnale avalduvates mõjudes (Siseministeeriumi seletuskiri 28.09.2009). Institutsioonide tasemel on Eestis varjupaigapoliitika euroopastumine avaldunud vaid töögruppide moodustamise näol, näiteks ümberasustamise ekspertrühma loomine (Siseministeeriumi seletuskiri 28.09.2009). Varjupaigapoliitika teemaline arutelu toimub Eestis siiski kitsas ekspertide ringis. See võib ka olla üheks põhjuseks, miks lähevad Eesti üldsuse seisukohad valitsuse ja poliitikute omast lahku ning autori arvates ei ole Eestis piisavalt riiklike institutsioonide ja poliitikute debatti, mis seletaks kodanikele EL-is toimuvat ja selle mõju Eestile.

Uurimistöö käigus läbiviidud küsitluses uuriti, kas Eesti peaks taotlema erisust juhul, kui ÜP muutub kohustuslikuks. Poliitikute vastus oli üksmeelne: erisust Eesti taotlema ei pea (vt alapeatükk 3.3). Seega kui poliitiline suund näeb, et Eesti võiks siiski osaleda ÜP-s, kuid poliitikute arvates ei ole meie ühiskond praegu selleks veel valmis (Saar Poll 2010), siis vajab see eelnevat avalikku debatti. Sellest tuleneb ka üks autoripoolne uurimistöö tulemustes esitatud soovitus – Eestis tuleb rohkem ja laiemalt korraldada varjupaigateemalisi arutelusid, organiseerida teabepäevi ja koostada teavitusprogramme. Ühest küljest on teavitused ja debatt olulised ning vajalikud, kuid

see on ka hea näide, kuidas euroopastumise protsessidel võib olla mõju kohalikule tasandile. Eelnimetatud valdkonnaga on Eestis seni tegutsenud vaid mõni MTÜ ning alates 1992. aastast tegutsev Eesti Inimõiguste Instituut (IÕI) ja hiljem selle kõrvale loodud MTÜ Eesti Inimõiguste Keskus. Viimane alustas 2012. aastal üleriigilist kampaaniat „Teadlikkuse tõstmine sundrändest”, millega juhiti tähelepanu ka pagulastele ja varjupaiga taotlemise põhjustele. Need organisatsioonid on teinud pikaajalist teavitustööd, kuid see on jäänud n-ö kitsasse ringi, ehkki dialoog oleks vaja tuua MTÜ-dest välja laiem avalikkuse ette.

See on taustaks laiemale probleemile Eestis, et teavitamise ja avaliku debati tulemusel ei pruugi põlisrahvas siiski pagulaste vastuvõtmise osas muutuda avatumaks. Arvestades seda, et Börzeli ja Risse euroopastumise kahesuunaline protsess selgitab, et igal riigil peaks olema sisemine huvi õigustada ja kaitsta oma rahvuspoliitikaid EL-i poliitikate vormimisel (vt Börzel, Risse 2009: 7), oleks debati oluliseks väljundiks poliitikute jaoks aga avalikkuse üldise hoiaku ja seisukoha määratlemine, millest saaksid poliitikud teha oma järeldused, millist seisukohta EL-i tasandil esindada.

Üldjoontes loob see eelduse EL-i ühispoliitikate muutumiseks antud riigi poliitikaga kokkusobivaks ja EL-i poliitika toomiseks rahvusriigi poliitikale lähemale. Nii peaksid rahvusriigid olema huvitatud liidu poliitikate kujundamisest (nn *alt üles laadimisest*, ingl *uploading*), mitte aga laskma liidul kujundada oma seadusandlust. Kui liikmesriigil ei ole õnnestunud poliitikate *üleslaadimine*, siis tuleb tal kohandada määrused ja direktiivid EL-i poliitikaga. Kui kohandamine nõuab suurte muutuste tegemist, siis tekitab see tihti diskussiooni liikmeriigi siseselt, mis võib omakorda kasvatada euroskeptitsismi. Eesti motivatsiooni osaleda CEAS-i muudatuste ja edasise arengu juures näitavad nii Eesti ametlikud seisukohad (vt alapeatükk 3.2) kui ka Riigikogu liikmetega läbiviidud küsitluse vastused (vt alapeatükk 3.3). Seega on Eesti vajadusel valmis kaasa rääkima ja *alt üles laadima* (ingl *uploading*) meile vastuvõetavaid poliitikaid, et hiljem ei peaks neid EL-i tasandilt n-ö *alla laadima* (ingl *downloading*), mis märkimisväärselte erinevuste korral võiksid kaasa tuua suure mitteühilduvuse.

Tuginedes Börzeli ja Risse väitele, et on ebatõenäoline, et ühel ja samal liikmesriikide rühmal õnnestub korduvalt oma poliitiliste eelistuste EL-i tasandile viimine (ingl *uploading*) (Börzel, Risse 2009: 7), võib samas eeldada, et EL-i varjupaigapoliitika (sh

CEAS-i) eestvedajateks ei pruugi tulevikus olla samad liikmesriigid, kes on seda seni teinud. Lähtudes autori arvamusest, et edasine varjupaigapoliitika alane integratsioon jätkuks efektiivsemalt just liberaalse valitsustevahelisuse käsitlese vormis, siis Börzeli ja Risse väite kohaselt on Eestil võimalik tulevikus ka oma eelistusi EL-i tasandile laadida (ingl *uploading*).

Kui ÜP iseloom muutub kohustuslikuks, peavad selles osalema kõik liikmesriigid, sh Ida-Euroopa väikeriigid, kelle huvides see poliitika ei pruugi olla. Ühelt poolt soovib väikeriik olla kaasatud EL-i välispoliitikasse, kuid see ei pruugi ühtida rahvusriigi välispoliitikaga (vt alapeatükk 3.3, 6. küsimus). Kuigi riigil on kohustus osaleda programmis (olles läbi rahalise toetuse selleks ka motiveeritud), ei pruugi see üldises plaanis siiski teenida konkreetse väikeriigi huve, kelle poliitiliseks eesmärgiks ei ole immigratsiooni soodustamine põlisrahva väikese osakaalu tõttu (vt lisa 7). Nii tuleks ka Eestil jääda esmalt oma välispoliitiliste huvide juurde ja sellest seisukohast lähtudes otsustada osalemine ÜP-s.

Varjupaigapoliitika euroopastumise puhul on oluline jälgida ka liikmesriikide jõuvahekordi. Siinkohal jääb Eesti selgelt vähemusse: Eesti ei osale ÜP-s ja riigil ei ole selleteemalisi praktilisi kogemusi. Nimelt on ÜP arengu vältel programmiga ühinenud järjest rohkem liikmesriike ning EL-i ühise varjupaigapoliitika mõju ÜP-s osalemisele on varasemalt olnud suur. Tänapäevaks osaleb ÜP-s juba enamik liidu liikmesriike – 16 riiki 28-st, seejuures on neist 9 liitunud programmiga viimase viie aasta jooksul. Seejuures avaldavad väikeriikide varjupaigapoliitika euroopastumisele survet ning määravad ÜP suunda suurriigid, kellel pole demograafiliselt keerulist olukorda. Eelkõige on märkimisväärne viimastel aastatel kasvanud Saksamaa aktiivsus programmis osalemisel (vt alapeatükk 2.4). Mida rohkem liikmesriike liitub ÜP-ga, seda vähemaks jääb Eestil mitteosalejate näol liitlasi ning sellega kaasneb euroopastumise surve liituda samuti ÜP-ga.

Liberaalse valitsustevahelisuse teoorias on toodud välja seisukoht, et riigid lähtuvad otsustamisel enamasti ideoloogiast ja riigi geopoliitilistest huvidest (Rosamond 2000: 136). See võib selgitada Eesti seisukohta ÜP-s mitte osaleda, tulenedes nii võimalik oleva valitsuse poliitikast, riigi geograafilisest asukohast kui ka ajaloolisest demograafilisest pärandist. Kuivõrd sama teooria kohaselt võivad siseriiklikud

piirangud anda valitsusele eelise oma positsioonide läbisurumisel, saab seeläbi kirjeldada võimalikku protsessi arengut ja huvigruppide aktiveerumist, kui Eestil peaks tekkima vajadus taotleda erisust ÜP võimaliku kohustusliku kvoodi osas.

EL-i varjupaigapoliitika euroopastumise surve üheks mõjuteguriks on samuti jätkuv ebastabiilne poliitiline olukord EL-ile lähedal asuvates riikides. Senised meetmed kriisikollete lahendamiseks pole olnud efektiivsed ning kriisikollete laienedes on suur tõenäosus, et kasvab varjupaigataotlejate hulk nende kodumaadele geograafiliselt lähemal asuvates EL-i liikmesriikides, mis läbi ÜP ei jäta puudutamata ka teisi liikmesriike. Iseloomulikuks näiteks on suutmatuse lahendada Lähis-Ida kriis, mis on viimasel kolmel aastal muutunud hoopis pingelisemaks. Kui olukord peaks kriisikolletes muutuma tõsisemaks, siis selle tulemusel tekib pagulaste surve, mis avaldab mõju EL-i välispoliitikale, sh varjupaigapoliitikale.

Pagulaste integratsiooniga seoses tekib küsimus, kas liikmesriigid (sh Eesti) võivad karta kolmandatest riikidest saabuval pagulasi. Eesti kontekstis võib see avalduda hoopis võimalusena, et eestlased ja venelased lähenevad omavahel, nii nagu see juhtus pärast Teist maailmasõda Prantsusmaal, mil algne vastuseis Hispaania ja Itaalia päritolu sisseerännanute suhtes ununes kolmandate riikide immigrantide saabudes. Selle argumendi tõi uurimistöö käigus tehtud küsitluses välja ka sotsiaaldemokraadist Riigikogu liige.

Käesoleva uurimistöö keskseks küsimuseks oli, kas EL-i tasandilt koordineeritav ÜP võib areneda kohustuslikuks meetmeks ning milline peaks sellisel juhul olema Eesti valmisolek. Selle küsimuse aktuaalsust kinnitab EL-i siseasjade voliniku Malmströmi avaldus EK plaanidest, mille põhjal võib eeldada, et järgmisel finantsperioodil süveneb varjupaigapoliitika euroopastumise protsess EL-is veelgi¹⁷. Ka EP fraktsioonide seisukohtade arutlusele (vt alapeatükk 2.4) tuginedes võib väita, et varjupaigapoliitika integratsiooni süvenemine jätkub euroopastumise kaudu kuna seda survestavad nii liidu institutsioonid kui ka juhtfiguurid. Tuginedes euroopastumise teoreetilistele

¹⁷ Malmströmi tsitaat: „2014–2020 perioodiks teeb komisjon ettepaneku luua uus mehhanism, mis oleks liikmesriikidele paindlikum ja atraktiivsem ning võimaldaks rohkem ümberasustamise strateegilist kasutamist. See peaks kaasa tooma olulise ümberasustamise kasvu EL-is. **Eesmärgiks on näha rohkem riiklikult kehtestatud ümberasustamiskavasid ja suurendada juba olemasolevaid kvote.**” (Malmström 08.03.2012)

lähenemistele, võib ÜP edasist arengut muuta ka uus EK siseasjade volinik (sõltuvalt muuhulgas sellest, millisest liikmesriigist ta on ja millisesse fraktsiooni ta kuulub). Lähtudes käesoleva uurimustöö tulemustest liikmesriikide seisukohtade osas järeldeb autor, et liberaalse valitsustevahelisuse toimeleotika kaudu oleks EL-i varjupaigapoliitika edasine areng ja integratsioon toimivam. Kui voliniku vahetus muudab komisjonipoolset survet liikmesriikidele ÜP-s osalemiseks, võib muutuda ka varjupaigapoliitika edasise integratsiooni vorm euroopastumise käsitluste asemel hoopis liberaalse valitsustevahelisuse suunale.

Autori poolt läbiviidud küsitluse tulemustele tuginedes saab Riigikogu parlamendierakondade saadikute seisukohtade põhjal väita, et poliitiliselt ollakse valmis arutama avatumat varjupaigapoliitikat. Praegu võib EL-i sisserändepoliitika mõju Eesti omale selgitada siiski läbi *inertsuse* (ingl *inertia*), mille puhul on tegemist Börzeli poolt antud nimetuse inertsuse asemel ehk hoopis seisakuga. EL-i ja Eesti poliitikate erinevuse tõttu on Eesti passiivseks osapooleks, et mitte tegeleda ebamugavate poliitikate rakendamisega. Samas hinnates poliitikute avatust liberaalsemale varjupaigapoliitikale Eestis, on Börzeli euroopastumise siseriiklikke mõjusid kirjeldavate kategooriate järgi Eesti varjupaigapoliitiline suund *kohandumise* (ingl *accommodation*) poole.

Tuginedes EP fraktsioonide ja CEAS-i eestvedavate liikmesriikide seisukohtadele, jätkub varjupaigapoliitika valdkonnas integratsioon tõenäoliselt siiski läbi euroopastumise. Sellisel juhul tuleb Eestil selgitada valitsustevahelistes läbirääkimistes huvigruppide seisukohti nii hästi kui võimalik, et saada ÜP-s osalemiseks vajalike siseriiklike ettevalmistuste (sh peamiselt vastuvõtu tingimuste loomiseks) jaoks juurde piisavalt aega ja suunata vastavat riiklikku ressursi. Seejuures tuleb arvestada, et väikeriigina on Eesti ressursid siiski piiratud, mida peaks euroopastumise protsessi puhul samuti arvestama. Kui Eesti otsustab euroopastumise surve tõttu ÜP-s osaleda põgenike ümberasustamise näol, siis saavad selle tulemusena asetleldvad siseriiklikud muudatused olema mõõdukad – *kohandumine* (ingl *accommodation*) –, mis ongi varjupaigapoliitika euroopastumise tulem Eestile.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös analüüsiti tegureid, mis võivad integratsiooniprogrammi arenedes mõjutada Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi (ÜP) võimalikku muutumist liikmesriikidele kohustuslikuks, ja uuriti, milline on selle protsessi tulem Eestile. Seejuures tugineti kahele peamisele EL-i poliitikate liikmesriikide poliitikasse liitmist selgitavale teooriale – liberaalse valitsustevahelisuse teooriale ja euroopastumise lähenemisele. Teoreetilise raamistikuna tugines autor liberaalse valitsustevahelisuse teooria osas Moravcsiku käsitluse lähtekohtadele, mida toetavad ja täiendavad Nicolaidise, Rosamondi, Schimmelfenningi, Sedelmeieri, Hixi jt teemakohased arutlused. Euroopastumise lähenemise puhul oli analüüsi aluseks Börzeli lähenemine euroopastumise mõõtmisele viie erineva võimaluse näol ning Featherstone'i ja Radaelli poolt välja pakutud ühilduvuse määra ja kohandumise surve mõisted. Sellele teoreetilisele raamistikule tuginedes analüüsis autor varjupaigapoliitika valdkonda praegu reguleerivat rahvusvahelist õigusruumi, ÜP põhijooni ning Euroopa Parlamendi fraktsioonide seisukohti. Samuti süstematiseeris autor liidu liikmesriikide positsioonid ÜP loomisel ja rakendamisel ning Eesti valitsuse ja Riigikogu seisukohad EL-i ühise ÜP loomisel ja rakendamisel. Lõpetuseks hindas autor EL-i varjupaigapoliitika euroopastumise tegureid Eestile, lähtudes ÜP kujundamisest, ning pakkus välja poliitikasoovitusi Eesti huvidest lähtuvalt.

Konkreetsed järeldused püstitatud uurimisülesannete lõikes on järgmised.

1. Analüüsides EP fraktsioonide ja liikmesriikide positsioone ÜP loomisel ja rakendamisel ning asetades need Börzeli euroopastumise mõju siseriiklikule poliitikale mõõtvate kategooriate abil ka vastavale joonisele (vt joonis 3 ja 4), ilmnes et EP fraktsioonid, mis ühendavad endas kõikide liikmesriikide erakondi, on varjupaigapoliitika (sh ÜP) osas oma seisukohtades mõõdukad ja püüavad vältida radikaalseid seisukohti. EP fraktsioonide seisukohti on oluline jälgida, kuna rahvusriikide poliitilisi erakondi ühendavad Euroopa koonderakonnad on hakanud üha enam mõjutama ka erakondi liikmesriikide tasandil.
2. Analüüsides Eesti osalemist ÜP-s ja positsioneerides Börzeli euroopastumise siseriikliku mõju määramise viie kategooria alusel Eesti koha teiste liikmesriikide seas (vt joonis 4) peab tõdema, et Eesti oli ÜP loomisel pigem kaasaliikkuja, kuid

edaspidi on võetud oma kohustuseks osaleda CEAS-i seadusloomes ning soovitakse osaleda valitsustevahelistes läbirääkimistes.

3. Lähtudes EP fraktsioonide seisukohast ning arvestades ÜP-s osalevate liikmesriikide seisukohta, et programmis peaksid osalema kõik liikmesriigid, võib eeldada, et edasine varjupaigapoliitika, sh ÜP integratsiooni süvenemine jätkub läbi protsesside, mida käsitlevad euroopastumise lähenemised. Integratsiooni jätkudes on tõenäoline, et ÜP muutub tulevikus kõigile liikmesriikidele kohustuslikuks (vt alapeatükid 2.3, 2.4 ja 3.1).
4. Arvestades ÜP-s mitteosalevate liikmesriikide seisukohti, mille käigus võivad teatud liikmesriigid ÜP edasist integratsiooni pidurdada, leiab autor, et uute liikmesriikide liitumine ÜP-ga oleks kiirem ja tulemuslikum, kui edasine integratsioon toimuks läbi protsesside, mida kirjeldab liberaalne valitsustevaheliskus (vt alapeatükk 3.1).

Tuginedes euroopastumise teoreetilisele käsitlele ning liidu varjupaigapoliitika (sh ÜP) arengu analüüsile, jõudis autor magistritöö tulemusena järeldusele, et ÜP liikmesriikidele kohustuslikuks muutumise suunale viitavad järgmised tegurid.

- a) ÜP arengu vältel on programmiga ühinenud järjest rohkem liikmesriike. EL-i ühise varjupaigapoliitika mõju ÜP-s osalemisele aastatel 2005–2012 on olnud aktiivne. Kui see trend jätkub, siis jääb Eesti üheks neist vähestest EL-i liikmesriikidest, kes programmis ei osale (vt alapeatükid 2.4 ja 3.1).
- b) Liikmesriikide seisukohtadele tuginedes avaldavad varjupaigapoliitika euroopastumisele survet ning määravad ÜP suunda Euroopa Liidus suurriigid, kellel pole demograafiliselt keerulist olukorda (vt alapeatükk 2.4).
- c) Senine kriisikollete lahendus ei ole andnud tulemusi. Kriisikollete laienedes on suur tõenäosus, et taas kasvab varjupaigataotlejate hulk nende kodumaadele geograafiliselt lähemal asuvates EL-i liikmesriikides, mis ei jäta puudutamata ka teisi liikmesriike. Selle tulemusel tekib pagulaste surve, mis avaldab mõju EL-i varjupaigapoliitikale (vt alapeatükk 3.3).
- d) Võimalik institutsionaalne ja juhtfiguuride poolne surve. Näiteks Euroopa Komisjoni voliniku vahetus võib muuta komisjoni survet liikmesriikidele ÜP-s osalemiseks (vt alapeatükk 3.4).

Seega selgub magistritöö alguses püstitatud hüpoteesile vastates, et nii CEAS-i kui ka ÜP integratsioon jätkub läbi euroopastumist kirjeldavate protsesside, kuid lähtuvalt

aruteludest alapeatükkides 2.4, 3.1 ja 3.3, võib autori arvates väita, et nende liikmesriikide jaoks, kes ei ole veel ÜP-s osalenud ja ei plaani seda ka lähitulevikus teha, saab edasine varjupaigapoliitika integratsioon süveneda pigem liberaalse valitsustevahelisuse vormis.

Juhul kui ÜP arengus liigutakse siiski edasi euroopastumise teed, peavad ÜP-s seni mitte osaleda soovivad liikmesriigid arvestama kas kohustusliku osalemisega, võimaliku erisuse taotlemisega või oma seisukohtade selgitamisega valitsustevahelistel läbirääkimistel.

Käesoleva magistritöö autori panus varjupaigapoliitika valdkonna käsitlemisse seisneb selles, et autor analüüsib ÜP loomis- ja rakendamisprotsessi läbi euroopastumist käsitlevate lähenemiste, selgitades ühispoliitika mõju rahvusriikidele Eesti näitel. Uurimuse käigus viis autor Riigikogus esindatud erakondade saadikute seas läbi ümberasustamisspetsiifilise ekspertküsitluse, mille tulemusi analüüsis Börzeli euroopastumise mõjude hindamise kaudu, kasutades võrdlusena EP fraktsioonide seisukohti. Anti hinnang sellele, milliste liikmesriikide eestvedamisel võib ÜP muutuda kohustuslikuks ning milline oleks selle osas Eesti seisukoht. Magistritöö praktiliseks väljundiks on autori soovitusel ja ettepanekud Eestile ennetamaks EL-i poliitikate rakendamisel suurt *mitteühilduvust* ning sellega kaasnevat *ebamugavust*.

ÜP võimaliku kohustuslikkuse mõjude hindamisel Eestile on võtmeteguriks Eesti aktiivsus ja informeeritus ümberasustamist puudutavatest protsessidest. Eestile võib tuua järgmised järelduslikud diskussioonipunktid.

1. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arengus ei ole suuremaid muudatusi ette näha. Samas on oluline järgida EL-i varjupaigapoliitika poliitilist suunda. Protsessi jälgimine on eriti vajalik Eestile, kelle jaoks on varjupaigapoliitikat puudutav teema siseriiklikult tundlik. Selleks peavad protsessidest olema teadlikud nii ministeeriumide kui ka sisserändepoliitikat käsitlevate allüksuste ametnikud ning samuti peab protsessiga kaasa tulema avalikkus.
2. Analüüsides kõikide uurimistöö küsitluses osalenud fraktsioonide arvamusi, jõuti järeldusele, et poliitiliste erakondade arvates tuleks ÜP-s osaleda, kuid selleks pole Eestis veel toimunud vastavasisulist laiemat avalikku debatti ja teavitustööd. EL-i

tasandil tuleks selgitada Eesti seisukohta, teha teavitustööd ja laiendada varjupaigateemalist avalikku debatti.

Tuginedes Eesti valitsuse seisukohtadele, arvestades Riigikogu liikmete seas läbiviidud küsitluse tulemusi ja tegureid, mis võivad mõjutada ÜP võimalikku muutumist kohustuslikuks, järeldeb autor, et tuleb Eestile on paratamatult varjupaigapoliitika euroopastumise protsessiga kaasa liikuda.

Magistritöö objektiks olnud uurimisvaldkonda on võimalik veel edasi uurida. Üheks seniseks kitsaskohaks on siinkohal asjaolu, et analüüsitud periood on nii suurte muutuste – nagu seda on ühise varjupaigapoliitika ühildamine – põhjalikuma ja kriitilise analüüsi jaoks liiga lühike. Samuti on keeruline määrata varjupaigapoliitika euroopastumise määra kõikides liikmesriikides, kuna EL-i sisserändepoliitika rakendamine on paljudes riikides alles käimas. Euroopastumise süvenemist on märgata just varjupaigapoliitika arengu kolmandas etapis, kus paljud liikmesriigid on alustanud siseriikliku poliitika ühtlustamist liidu poliitikaga. Niisamuti on raske analüüsida ka Eesti debatti, kuna seda on olnud vähe ja oma arvamust on avaldanud vaid üksikud eksperdid. Valdkonna uurimist raskendab autori arvates ka asjaolu, et ÜP-d käsitlevad materjalid pole kõigile kättesaadavad ja paljud dokumendid on vaid asutusesiseseks kasutamiseks, seda eeskätt EL-i tasandil. Seetõttu ei taotleta käesoleva magistritööga ka lõpliku hinnangu andmist ÜP loomisprotsessile EL-i tasandil.

Magistritöö põhimeetodina kasutati kvalitatiivset analüüsimeetodit. See valik oli siinse uurimuse materjalide analüüsimiseks parim lahendus, sest kvalitatiivne lähenemine andis võimaluse analüüsida ja võrrelda kättesaadavaid ametlikke dokumente, artikleid ja ka uurimuse käigus läbiviidud küsitluse tulemusi. Küsitlus viidi läbi Riigikogu erakondade saadikute seas ja valimi aluseks oli kaks saadikut igast erakonnast. Küsitlusele vastas kokku kuus saadikut ja seega ei saa tulemusi pidada üldkehtivateks, vaid tulemused kehtivad üksnes valimi piires. Teisisõnu ei saa eeldada, et küsitlusele vastanud saadikute arvamused ühtivad küsitlusele mittevastanud fraktsioonikaaslaste arvamustega. CEAS on euroopastumist tagant tõukav õigusnormide kogum, mida tuleb kõigil EL-i liikmesriikidel rakendada. Seni on see olnud vajalik ning seda leidsid ka uurimistöö küsitlusele vastanud Riigikogu saadikud.

KASUTATUD ALLIKAD

1. Agence France Presse. (20.03.2013) Germany Offers to Take in 5,000 More Syrian Refugees. [Pressiteade].
2. Alberti, P., (01.03.2011) Libyan migrants' crisis: Ministers urged to unblock EU asylum system. [Pressiteade].
<http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/libyan-migrants-crisis-ministers-urged-unblock-eu-asylum-system#1> (06.12.2013).
3. Alberti, P., (06.04.2011) Refugee boat tragedy near Lampedusa, S&D calls upon EU governments to unblock resettlement programme and activate solidarity mechanism. [Pressiteade].
<http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/refugee-boat-tragedy-near-lampedusa-sd-calls-upon-eu-governments-unblock-resettlement#1> (06.12.2013).
4. Bruno, I., Jacquot, S., Mandin, L. Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination . . . toolbox or Pandora's box? *Journal of European Public Policy* 13:4. Juuni 2006: 519–536.
5. Bulmer, S. J., Radaelli, c., M. The Europeanisation of National Policy? *Queen's Papers on Europeanisation*. No 1. 2004.
6. Börzel, T. A., Risse, T. *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*. Oxford University Press. 2009.
7. Börzel, T., A., *How the European Union Interacts with its Member States*. Institute for Advanced Studies. Vienna. 2003.
8. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005 – The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice COM(2005) 184 final. *Official Journal*. C 236. 24.9.2005.
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_en.htm (06.12.2013).
9. Connolly, J. Europeanization, Uploading and Downloading. The Case of Defra and Avian Influenza. *Public Policy and Administration*. 2008 23: 7.
10. Convention and protocol relating to the status of refugees. UNHCR. 2012.
<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (06.12.2013).

11. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities. OJ C 254, 19.08.1997. Saadaval: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html> (03.01.2014)
12. ECRE (European Council on refugees and Exiles). <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/resettlement.html> (06.12.2013).
13. ECRE (European Council on refugees and Exiles). Annual Report 2012. <http://www.ecre.org/about/this-is-ecre/annual-reports.html> (06.12.2013).
14. Eesti Euroopa Liidu Poliitika 2007-2011. https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/eesti-eesmargid-euroopa-liidus/eesti-euroopa-liidu-poliitika-2007/ELPOL_2007_2011.pdf (06.12.2013).
15. Eesti Euroopa Liidu Poliitika 2011-2015. https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/Eesti%20EL%20poliitika_EST.pdf (06.12.2013).
16. EU Resettlement fact sheet. UNHCR 2013. <http://www.resettlement.eu/sites/icmc.tcp.eu/files/UNHCR%20EU%20Resettlement%20Fact%20Sheet%20-%2006.09.13.pdf> (06.12.2013).
17. EUODAC-määrus 2725/2000, millega luuakse varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmebaas Dublini süsteemi rakendamiseks. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32000R2725:ET:PDF> (06.12.2013).
18. Euroopa Komisjoni aruanne COM(2012) 528 Euroopa Parlamendile ja Nõukogule ühenduse rände- ja rahvusvahelise kaitse statistikat käsitleva määruse (EÜ) nr 862/2007 rakendamise kohta. 20.09.2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0528:FIN:ET:PDF> (06.12.2013).
19. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele KOM(2008) 360, varjupaigapoliitika kava ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:ET:PDF> (06.12.2013).

20. Euroopa Komisjoni teatis KOM(2009)447 Nõukogule ja Euroopa Parlamendile Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise kohta. 02.09.2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:ET:PDF> (06.12.2013).
21. Euroopa Komisjoni teatis KOM(2010) 171 Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala Euroopa kodanikele. Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava. 20.04.2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ET:PDF> (06.12.2013).
22. Euroopa Liidu põhiõiguste harta 2012/C 326/02 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:ET:PDF> (06.12.2013).
23. Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu otsus KOM(2009)0456, millega muudetakse otsust nr 573/2007/EÜ, millega luuakse Euroopa Pagulasfond aastateks 2008–2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0456:FIN:EN:PDF> (06.12.2013).
24. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus KOM(2011)751, millega luuakse Varjupaiga- ja Rändefond. 15.11.2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0751:FIN:ET:PDF> (06.12.2013).
25. European Council on refugees and Exiles (ECRE). <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/resettlement.html> (06.12.2013).
26. European Resettlement Network. *Resettlement Saves Lives” – 2020 campaign*. <http://www.resettlement.eu/page/resettlement-saves-lives-2020-campaign> (06.12.2013).
27. European Resettlement Network. *Resettlement, relocation or humanitarian admission?! We explain the terminology...* 2013. Saadaval: <http://www.resettlement.eu/page/resettlement-relocation-or-humanitarian-admission-we-explain-terminology> (03.01.2014)

28. Featherstone, K., Radaelli, C. M. The Politics of Europeanization. Oxford University Press. 2003.
29. Follesdal, A., Hix, S., Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. JCMS. 2006, 44: 3.
30. Graziano, P., Vink, M.P. Europeanization. New Research Agendas. Palgrave Macmillan. 2007.
31. Hennis-Plasschaert, J., (05.05.2008) Refugee resettlement: Europe can do more to solve refugee situations globally. [Pressiteade].
http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/20_Areas_of_Work/01_Refugee_Protection/2008-05-05_CCME_Press-ann_-_RR_-_Europe_can_do_more_to_solve_refugee_situations_globally.pdf (07.01.2014).
32. ICMC Europe. A comprehensive guide to resettlement. 2013.
 Saadaval:http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ICMC%20Europe-Welcome%20to%20Europe_0.pdf (06.12.2013).
33. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 2010, 14, 54.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295> (06.12.2013).
34. Intervjuu 1. (22.01.2013). Intervjuu täies mahus autori valduses.
35. Kaldur, K., Kallas, K., Varjupaigataotlejate rahulolu ja ootused neile pakutavate teenuste ja vastuvõtutingimuste osas. Balti Uuringute Instituut. 2011.
36. Kallas, K., Eesti varjupaigapoliitika Euroopa perspektiivis. Balti Uuringute Instituut. 2011. www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16023 (06.12.2013).
37. Lissaboni leping 2007/C 306/01 (TFEU). Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0001:0010:EN:PDF> (06.12.2013).
38. Malmström, C., Statement by EU Commissioner Malmström on the Council adoption of a common position on the Joint EU resettlement programme. (MEMO/12/168). 08.03.2012. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-168_en.htm (07.01.2014).
39. Moravcsik, A. The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht. Cornell University Press. 1998.

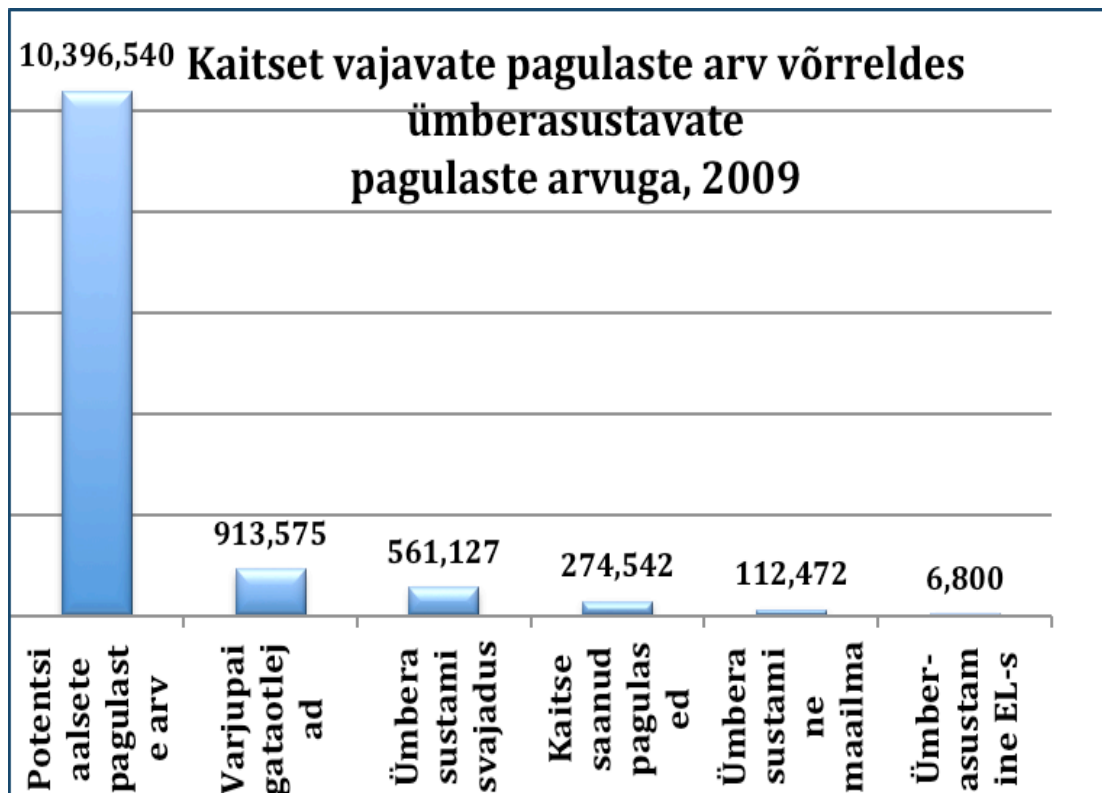
40. Moravcik, A., Nicolaidis, K. Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. Journal of Common Market Studies. 1999
41. Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (ingl *Reception Directive*). 27.01.2003 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:067E:0094:0101:ET:PDF> (06.12.2013).
42. Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest. (ingl *Dublin Regulation*). 18.02.2003. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0753\(02\):ET:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0753(02):ET:HTML) (06.12.2013).
43. Pagulasseisundi konventsioon RT II 1997, 6, 26
44. Puccio, L., De Donato, M., Know Reset – Country Profile, Italy. European University Institute. ECRE. 2013. http://www.know-reset.eu/files/texts/00156_20130925142808_knowresetcountryprofileitaly.pdf (06.12.2013).
45. Radaelli, C.M., „Europeanisation: Solution or problem?“ European Integration online Papers. 2004. Vol 8, No 16. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (06.12.2013).
46. Riigikantselei. Eesti seisukohad Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise suhtes. 15.10.2009
47. Riigikogu põhiseaduskomisjon. Arvamus Euroopa Komisjoni teatise Euroopa Liidu ühise ümberasustamis- programmi loomise kohta. 26.10.2009.
48. Roheline Raamat “Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta” KOM(2007) 301. 6.6.2007 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/com/2007/com2007_0301et01.pdf (06.12.2013).
49. Roots, L., Kallas, K., Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ, 27. jaanuar 2003 võrdlev analüüs erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste osas. Balti Uuringute Instituut. 2011.
50. Rosamond, B. „Theories of European integration” European Union Series. Macmillan Press. 2000.

51. Roue, M. (31.10.2013) "Syria Said to Destroy Chemical Arms Equipment". [Pressiteade]. Associated Press.
52. Saar Poll, Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes. Siseministeerium. 2010.
53. Sandholtz, W., Sweet, A. S., European Integration and Supranational Governance. Oxford University Press. 1998
54. Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches. Routledge. 2005.
55. Schneider, V., Häge, F. M., Europeanization and the Retreat of the State. Center for European Studies Working Paper Series. No143. 2007.
56. Shevel, O. Migration, Refugee Policy, and State Building in Postcommunist Europe. Cambridge University Press. 2011.
57. Siseministeeriumi seletuskiri Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise kohta. Siseministeerium. 28.09.2009
58. Takkula, H., EP Selgitused hääletusele. 29.03.2012. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20120329&secondRef=ITEM-012&language=EN&ring=A7-2012-0063#4-205-000> (06.12.2013).
59. Tampere European Council 15.-16.10.1999. Presidency conclusions. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a (06.12.2013).
60. Tavares, R., EP debatt. 29.03.2012. 7.7. European Refugee Fund 2008 to 2013. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20120329&secondRef=ITEM-007-07&language=EN&ring=A7-2012-0063> (06.12.2013).
61. Tavares, R., Resettlement of refugees - a new life. Euroopa Parlament. 2012. http://ruitavares.net/ficheiros/01_TAVARES_RESET-REFUGEES-eBOOK_FINAL.pdf (07.01.2014)
62. The Universal Declaration of Human Rights, artikkel 14. ÜRO. <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (06.12.2013).
63. UNHCR. Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European Countries. 2011

64. UNHCR's Recommendations to Poland for its EU Presidency. UNHCR. 2011.
http://www.unhcr.org.uk/fileadmin/user_upload/images/Updates/July_2011/Polands_EU_Presidency_UNHCRs_Recommendations.pdf (03.01.2014)
65. Vabariigi Valitsuse seisukoht. 15.10.2009 nr 185.
66. Walther. C., (10.10.2012.) "New resettlement policy lets refugees stay". Deutsche Welle. [Pressiteade].
67. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. RT I 2006, 2, 3.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/12798048> (06.12.2013).
68. Välismaalaste seadus. RT I 2010, 3, 4.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/109122010009> (06.12.2013).

LISAD

Lisa 1 Ümberasustatud inimeste arv maailmas jaotatuna sihtriikide vahel aastal 2009



Allikas: UNHCR 2012

Lisa 2 Valdkonnaga seotud peamised mõisted

Käesolevas magistritöös kasutab autor järgmisi uurimisvaldkonnaga seonduvaid peamisi mõisteid:

- *Migratsiooni* all mõistetakse igasugust rännet, inimeste ümberpaiknemist. See hõlmab nii inimeste ümberasumist oma riigi piires kui ka rahvusvahelises ulatuses, nii püsivat kui ka hooajalist rännet, samuti pendelrännet (MEIS). Eristatakse kahte migratsiooni, neist esimesed on varjupaigataotlejad ja teised majandusmigrandid. Majandusmigrant lahkub enamasti vabatahtlikult oma riigist, et leida endale mujal majanduslikult parem tulevik. (IOM 2013)
- *Pagulane* on isik, kes on saanud mõnes välisriigis varjupaiga ja elamisloa seoses tema tagakiusamisega kodumaal poliitilistel, usulistel, rahvuslikel, rassilistel, sotsiaalsetel vms põhjustel (IOM 2013).
- *Põgenik* on välismaalane, kes on lahkunud oma kodakondsusjärgsest riigist või alaliselt asukohamaalt mingi erakorralise sündmuse (nt relvakonflikt, üldine vägivald, inimõiguste rikkumine, looduskatastroof) või tagakiusukartuse tõttu ning kelle kodakondsusjärgne riik ei suuda või ei taha teda kaitsta (mitteametlik definitsioon) (IOM 2013).
- *Ümberasustamine* on ülemaailmne ettevõtmine, mis hõlmab UNHCR-i, valitsusväliste organisatsioonide ja Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni ning ümberasumisriikide ühiseid jõupingutusi. Ümberasustamine tähendab pagulase valikut ja tema ümberpaigutamist riigist, kust ta on kaitset taotlenud, kolmandasse riiki, kes on nõustunud tunnustama pagulasi põgenikena ja kel on alalise elaniku staatus. See pakutav staatus tagab kaitse tagasisaatmise eest ja annab ümberasustatud pagulasele ja tema perele või ülalpeetavatele samasugused õigused nagu selle riigi kodanikel. Ümberasustamine võib tähendada võimalust, et ümberasustatust saab ka vastava riigi kodanik. (UNHCR 2011)
- *Ümberpaigutamine* on pagulaste liikumine ühest EL-i liikmesriigist teise. Ümberpaigutamisprogramm on EL-i sisene solidaarsusel põhinev programm, millega aidatakse liikmesriike, kellele on geograafilistel põhjustel langenud suur pagulaste koormus. Ümberpaigutamise eesmärk on jagada liikmesriikide vahel ühele riigile langevat koormus pagulast näol. (European Resettlement Network. 2014)

Lisa 3 Lissaboni lepingu varjupaigapoliitikat käsitlevad eesmärgid

13. detsembril 2007 allakirjutatud ning 1. detsembril 2009 jõustunud Lissaboni lepinguga 2007/C 306/01 (ingl *Treaty of Lisbon*) määrati asüülipoliitikat käsitlevad eesmärgid:

Artikkel 78

- 1. Liit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Nimetatud poliitika peab vastama 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsioonile ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundit käsitlevale protokollile ning teistele asjakohastele lepingutele.*
- 2. Lõikes 1 osutatud eesmärgil võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta.*

Artikkel 79

- 1. Liit töötab välja ühise sisserändepoliitika, mille eesmärk on tagada kõigil etappidel sisserändevoogude tõhus juhtimine, liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning tõhusamad meetmed ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks.*

Lisa 4 Tampere, Haagi ja Stockholmi programmi järgsed seaduseelnõud.

Tampere programm 1999–2004	Haagi programm 2005–2010	Stockholmi programm 2009–2012
Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest;	Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi muudatused (Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ);	Euroopa Varjupaiga Tugiameti (EASO) põhimäärus (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus KOM(2009) 66);
Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel;	Dublini määruse muudatused (Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003);	Pikaajaliste elanike direktiiv (Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ);
Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded;	Pikaajaliste elanike direktiivi muudatused (Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ);	Varjupaigataotlejate kvalifikatsiooni direktiiv (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/95/EL);
Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta;	Varjupaigataotlejate kvalifikatsiooni direktiivi muudatused (Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ);	Euroopa ümberasustamisprogrammi (Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu otsus KOM(2009)0456) ja selle rahastamist puudutav määrus (Komisjoni teatis KOM(2009)447);
Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta;	EURODAC-i põhimääruse muudatused (EURODAC-määrus 2725/2000);	Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi muudatused (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv KOM(2011)32);
<i>EURODAC-määrus (2725/2000)</i> , millega luuakse varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmebaas Dublini süsteemi rakendamiseks.	Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) põhimääruse (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus KOM(2009) 66);	Dublini määruse muudatused (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus KOM(2008)820);
	Euroopa ümberasustamisprogrammi ja selle rahastamist puudutava määruse (Komisjoni teatis KOM(2009)447 ja Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu otsus KOM(2009)0456);	EURODAC-i põhimääruse muudatused (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus COM(2012)254);
	Varjupaiga menetlusdirektiivi muudatused (Komisjoni teatis KOM/2004/0503).	Varjupaiga menetlusdirektiivi muudatused (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv KOM(2011) 319).

Lisa 5 EL-i ümberasustamisprogrammi prioriteetid aastaks 2013

EL-i ümberasustamise prioriteetid 2013. aastaks, mis hõlmavad pagulasi ja ümberasustatud isikuid järgmistes piirkondades:

- Kongo pagulased Ida-Aafrika järvede piirkonnas (Burundi, Malawi, Rwanda ja Zambia);
- Iraagi pagulased Türgis, Süürias, Liibanonis ja Jordaalias;
- Afganistani pagulased Türgis, Pakistanis ja Iraanis
- Somaalia pagulased Etioopias;
- Birma pagulased Bangladeshis, Malaisias ja Tais;
- Eritrea pagulased Ida-Sudaanis.

Uue otsuse kohaselt on liikmesriikidel õigus saada Euroopa Pagulasfondist fikseeritud summa:

- 6000 eurot ümberasustatud pagulase kohta, kui nad taotlevad sellist kompensatsiooni esimest korda;
- 5000 eurot pagulase kohta, kui riik on sellist kompensatsiooni juba üks kord varem taotlenud;
- 4000 eurot ümberasustatud isiku kohta kõikidel muudel juhtudel.

(2009/0127 (COD))

Lisa 6 Välismaalaste ja välismaal sündinud elanike osakaal rahvaarvust.

Liikmesriik	Rahvaarv milj. 2012	Välismaalaste osakaal rahvaarvust 2012	Välismaal sündinud elanike osakaal rahvaarvust 2012
EL kokku	503.66	4.1	6.5
Belgia	11.09	11.04	15.31
Bulgaaria	7.33	0.58	1.2
Tsehhi	10.51	4.03	3.72
Taani	5.58	6.43	9.52
Saksamaa	81.84	9.05	12.14
Eesti	1.34	15.42	15.74
Iirimaa	4.58	10.65	14.96
Kreeka	11.29	8.64	11.16
Hispaania	46.2	12.04	14.19
Prantsusmaa	65.33	5.91	11.26
Itaalia	60.82	7.93	8.97
Küpros	0.86	20	23.24
Läti	2.04	16.3	14.59
Leedu	3.01	6.84	4.91
Luxemburg	0.52	43.8	41.18
Ungari	9.96	2.08	4.68
Malta	0.42	4.91	7.47
Holland	16.73	4.17	11.39
Austria	8.44	11.22	15.79
Poola	38.54	0.15	1.75
Portugal	10.54	4.17	8.1
Rumeenia	21.36	0.17	0.91
Sloveenia	2.06	4.16	11.19
Slovakkia	5.4	1.31	2.9
Soome	5.4	3.36	4.83
Rootsi	9.48	6.81	15.04
Suurbritannia	62.99	7.62	12.11

Allikas: Eurostat 2012

Lisa 7 Eesti rahvastikunäitajad ja koosseis

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Osakaal rahvastikust 2013
Rahvused kokku	1,347,510	1,344,684	1,342,409	1,340,935	1,340,415	1,340,127	1,340,194	1,339,662	1,286,479	%
Eestlased	922,989	921,908	921,062	920,885	921,484	922,398	924,100	924,966	898,845	69
Venelased	346,339	345,168	344,280	343,568	342,966	342,379	341,450	340,750	324,431	25.2
Ukrainlased	28,456	28,321	28,158	28,003	27,878	27,722	27,530	27,351	22,368	1.7
Valgevenel ased	16,487	16,316	16,133	15,925	15,717	15,504	15,315	15,163	12,327	1
Soomlased	11,080	11,163	11,035	10,890	10,767	10,639	10,494	10,369	7,311	0.6
Tatarlased	2,524	2,500	2,487	2,473	2,461	2,445	2,428	2,413	1,973	0.2
Lätlased	2,238	2,230	2,216	2,211	2,199	2,196	2,177	2,171	1,748	0.1
Poolakad	2,116	2,097	2,077	2,056	2,035	2,012	1,993	1,972	1,629	0.1
Juudid	1,971	1,939	1,900	1,870	1,830	1,801	1,770	1,738	1,958	0.2
Leedulased	2,079	2,079	2,077	2,070	2,072	2,050	2,046	2,029	1,694	0.1
Sakslased	1,898	1,895	1,900	1,910	1,905	1,912	1,918	1,910	1,509	0.1
Muud rahvused	9,333	9,068	9,084	9,074	9,101	9,069	8,973	8,830	10,686	0.8

Allikas: Eesti Statistikaamet 2013

Lisa 8 Veebiküsitluse küsimused

Veebiküsitlus Euroopa Liidu asüülipoliitika euroopastumise mõjud Eestile.

1. Hinnang EL-i ühisele varjupaigasüsteemile EL-i kui rahvusülese liidu seisukohast. Mida võidab liit sellest ühtlustatud õigusraamistikust? Mis on aga kitsaskohad?
2. Hinnang EL-i ühisele varjupaigasüsteemile Eesti kui liikmesriigi seisukohast. Mida võidab Eesti sellest ühtlustatud õigusraamistikust? Mis on aga meie jaoks kitsaskohad?
3. Kas CEAS on praeguseks muutnud Eesti asüülipoliitikat?
4. Kuidas hindate CEAS-i ühe meetme - ümberasustamisprogrammi - vajalikkust EL-le?
5. Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis?
6. Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades EL-i välispoliitilist huvi olla humanitaarküsimustes kaasatud rahvusvahelisse poliitikasse?
7. Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades Eesti välispoliitilisi huve?
8. Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades Eesti sisepoliitilisi prioriteete. Kas meil on piisavalt ressursse ja teadmisi?
9. Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades Eesti rahvuslikku koosseisu, kus 2012. aasta andmete põhjal räägib 29.6% elanikkonnast emakeelena vene keelt ja 68.5% emakeelena eesti keelt?
10. *Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades, et 70 aastat tagasi olid paljud eestlased põgenike staatuses ja palusid asüüli?*
11. Kas ümberasustamisprogrammis osalemise kontekstis peaks sisepoliitiliselt siduma venekeelse kogukonna ja praegu kriisikoldest põgenevaid varjupaigataotlejaid?
12. Juhul kui peale 2020. aastat peaks ümberasustamisprogramm muutuma kohustuslikuks kõikidele liikmesriikidele, siis kas Eesti peaks taotlema erisust?

Lisa 9 Veebiküsitluse vastused

KÜSIMUS 1 Hinnang EL-i ühisele varjupaigasüsteemile EL-i kui rahvuslase liidu seisukohast. Mida võidab liit sellest ühtlustatud õigusraamistikust? Mis on aga kitsaskohad?	KÜSIMUS 2 Hinnang EL-i ühisele varjupaigasüsteemile Eesti kui liikmesriigi seisukohast. Mida võidab Eesti sellest ühtlustatud õigusraamistikust? Mis on aga meie jaoks kitsaskohad?	KÜSIMUS 3 Kas CEAS on praeguseks muutnud Eesti asüülipoliitikat?	KÜSIMUS 4 Kuidas hindate CEAS-i ühe meetme - ümberasustamisprogrammi - vajalikkust EL-le?
Positiivne. Võidab seda, et ei teki olukorda, kus erinevates riikides on erinevad reeglid ja pagulased asuvad sisse nendesse riikidesse, kuhu on lihtsam pääseda. EKitsaskohad: Ei arvestata erinevate riikide eripäradega. Mõnes riigis on välismaalaste % väga väike ja süsteem ei arvest sellega.	Kui oleme ühtses EL-is, siis peaks ka süsteem olema ühtne. Et kuulataks kõikide arvamust. Kui arvestatakse meie kui ühe liikmesriigi seisukohta, siis see ongi meie huvi. Võidab: Ei teki olukorda, kus riikidest, kust on varjupaika saada lihtsam, tullakse Eestisse. Kitsaskohad: Kui EL-i reeglid kahjustavad meie huve liigse liberaalsuse osa, siis kahjustavad need rahvastiku poliitikat.	Ei. Varjupaigataotluste vood, mis on EL-i tulnud, ei ole puudutanud Eestit.	Kui me käsitleme EL-i kui tervikut, siis ümberasustamisprogramm töötab sellele vastu. Kui käsitleme EL-i kui riikide liitu, siis sel juhul ei ühti see EL-i kontseptsiooniga, sest iga riiks peaks vastutama oma enda riigis toimuva eest. EL ei saa otsustada isikute paigutamist suveräänsete riikide territooriumile. Suveräänsust soovitakse ära võtta ja praegusele ülesehitusele see ei sobi.
Väljendab solidaarsust liikmesriikide vahel. olles samal ajal konservatiivne. Riikide valmisolek ja avatus aga väga erinev.	Asi saab selgemaks ja kõik toimivad samade reeglite alusel.	Ei, aga see on pannud inimesed nende teemade üle mõtlema.	Kuna lõunapoolsete liikmesriikidele on pidev surve, siis on see programm muidugi vajalik, et pidevate rändevooegade ja varjupaigaotsijatega toime tulla.
EL jagab koormat ühtsemalt. Euroopa on vananev ühiskond, kes vajab töökäsi ning kellel lisaks on mõned moraalsed kohustused tulenevalt oma koloniaalsest minevikust.	Ka Eesti on vananev ja kahaneva elanikkonnaga ühiskond, kes vajab senise elustandardi jätkumiseks uusi töökäsi. Selleks tuleb olla valiv majandusmigrantide suhtes ja avatud asüüli taotlejatele. Lisaks tasakaalustavad uusmigrandid meie senist migrantide kolooniat.	Ei	Vajalik koormuse jagamiseks, lisaks ülemäärane migrantide kontsentratsioon ühes kohas või mõnes riigis tekitab probleeme. Multi-kulti kukkus läbi just selles osas, et migrantidel lubati koonduda suurearvulistes suletud kogukondadesse.
Ühine varjupaigasüsteem ja õiguslik raamistik on vajalik, sest EL on üha integreeritum ja omavahel nii majanduslikult kui sotsiaalselt seotud. Lisaks puuduvad ka reaalsed riigipiirid EL sees, mistõttu võivad probleemid kanduda kiirelt ühest riigist teise. Kitsaskohana erinevate riikide geograafilisest asukohast ja ajaloolisest taustast tingitud äärmiselt erinevad situatsioonid ja poliitilised nägemused.	Eesti on üldiselt väga Euroopa-meelne liikmesriik, kes toetab ühispoliitikat edasi arendamist. Küll aga peavad olema meie huvid kaitsitud. Eesti on väga väike, keerulise demograafilise olukorraga riik, kes pole veel ka väga jõukas. Samas oleme ka varem näidanud üles kõrget solidaarsust abi vajavate liikmesriikidega (osalemine ESMis nt)	Pigem ei. Eesti on üsna konservatiivsetel positsioonidel. Puudunud ka suur väline surve.	Ühtlustatud meetmed on vajalikud. Eestis pole see veel olulise poliitilise küsimusena esile kerkinud.
Ühine varjupaigasüsteem on kooskõlas EL-i põhiväärtustega. Ühtlustatud õigusraamistik peaks hõlbustama liikmesriikide omavahelist suhtlemist ümberasustamise- ja asüüli taotlusküsimuste praktilises korraldamises, s.h ka suhetes kolmandate riikidega. Erinevate motiividega põgenike tung ELi riikidesse on paratamatus. Põhiküsimus on, mis viisil hoida seda valdavalt illegaalset tungi vähegi kontrolli all ning kuidas põgenikke-pagulasi võimalikult valutult integreerida ELi liikmesriikide sotsiaalmajanduslikku ja kultuurilisse keskkonda. Valdavalt on tegemist teistsugust kultuurilist tausta omavate inimestega. Ühtlustatud õigusraamistiku kitsaskohaks on EL-i liikmesriikide endi ajalooliste, kultuuriliste, demograafiliste erisuste, samuti inimeste argihoiakute sobitamine ühtlustatud õigusraamistikku.	Eestil tasuks igal juhul ühise varjupaigasüsteemiga ühineda. Me võib-olla ei oska endile piisavalt teadvustada, et Eestis on teadmised nii siit pagenute kui ka siia saabunud teisekeelsete kohanemispriktikatest. Kõik need teadmised ei tarvitse enam sobida tänapäeva oludega, siiski võiks eeldada, et Eestil oleks anda oma sisend ühisele varjupaigasüsteemile.	Ei ole.	Põhiline on vähendada kontrollimatut illegaalset ümberasumist, ennetada sotsiaalseid probleeme. Teadlikult korraldatud ümberasustamisprogrammi korral oleks nähtavasti võimalik ka monitorida ümberasunute sotsiaalmajanduslikku toimetulekut nii heas kui halvas, et välja töötada paremini toimivaid praktikaid.
Euroopa Liidu riikide enamik kuulub Schengenis, mis tähendab riikidevahelise piirkontrolli puudumist. Inimeste vaba liikumine on ka ELi üks põhiväärtusi. Täna sel hetkel on immigratsioonipoliitika iga liikmesriigi pädevuses, kuid see tekitab tõsisemaid probleeme, kuna ühes riigis residentsuse saanud inimesel on võimalus vabalt liikuda ka teistesse ELi riikidesse. See tekitab liikmesriikide (nt Itaalia ja Prantsusmaa) vahel pingeid. Seepärast on EL liikunud nii pikaajaliste elanike direktiivi kaudu kui ka CEAS kaudu ühtsemate reeglite poole, mis on mõistlik. Usun, et ühtses ELis peaks olema ühtne varjupaigapoliitika. Pikemas perspektiivis võiks luua ka ühtse ELi asutuse, kes menetleks kõiki pagulastaotlusi ühetaoliselt.	Tõenäoliselt suureneb Eestile surve võtta vastu rohkem pagulasi. See võimaldab Eestil täita rahvusvaheliselt võetud kohustused pagulaste kaitseks. Pagulased ei ole immigrandid, kelle puhul on riigil diskretsiooniõigus, kas võtta neid riiki või mitte. Eesti ongi siiani käitunud häbiväärselt ning ei ole sisuliselt soovinnud täita rahvusvahelisi kokkuleppeid, otsides iga taotluse puhul võimalust taotlus tagasi lükata.	Jah, CEAS erinevad direktiivid ja soovitusused on Eesti seadusandlusesse üle võetud.	Suur hulk EL riike ei ole osalenud rahvusvahelises põgenike ümberasustamisprogramides ega teinud selles osas koostööd UNHCRiga. Euroopa Liit kui maailma olulisemaid inimõiguste eest seisjaid ei tohiks seda endale lubada.

Lisa 9 järg

KÜSIMUS 5 Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis?	KÜSIMUS 6 Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades EL-i välispoliitilist huvi olla humanitaarküsimustes kaasatud rahvusvahelise poliitikasse?	KÜSIMUS 7 Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades Eesti välispoliitilisi huve?	KÜSIMUS 8 Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades Eesti sisepoliitilisi prioriteete. Kas meil on piisavalt ressursse ja teadmisi?	KÜSIMUS 9 Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades Eesti rahvuslikku koosseisu, kus 2012. aasta andmete põhjal räägib 29.6% elanikkonnast emakeelena vene keelt ja 68.5% emakeelena eesti keelt.?
Ei. Mitte praeguses EL-i õidusraamistikus.	Põhimõtteliselt "jah", aga kes otsustab EL-i huvi? Kas mitte kodanikud ja liikmesriigid? EL on loodud tema kodanike ja tema liikmesriikide huvides, kuidas on võimalik delegeeriga võimu, mis ei vasta tema kodanike ja liikmesriikide huvidele?	Jah, kuid öeldes selgelt välja oma huvid. Eesti Välispoliitilised huvid langevad kokku EL-i välispoliitiliste huvidega, mis tähendavad EL-i ühisteguvust. Eesti välispoliitilised huvid väljaspool EL-i aga ei ole seotud tegevusega EL-is.	Kui ümberasustamisprogramm muutub kohustuslikuks, siis tuleb osaleda, aga peame seal kehtestama oma huvid. Ressursid: Kindlasti! Rohkem resursse kulub sellele, mida me ei saa ise planeerida. Teadmised: Jah.	Aluseks pole rahvuslik koosseis, vaid põlis- ja välisrahvastiku koosseis, sõltumata rahvastikust. Täiendav immigratsioon tähendab väliskogukonna suurenemist. Kaitstakse sisserännanute, mitte põlisrahva huve.
Ei, põhjendused allpool.	Ei, kuni see pole kohustuslik. Meil on võimalus, ja me oleme riigina seda võimalust ka kogu aeg kasutanud, osaleda humanitaarabi programmides läbi annetuste või päästemeeskondade.	Ei kuni see pole kohustuslik. Eesti piiridele jõuab ilma ümberasustamiseta iga aastal meile piisaval määral ja kui võrrelda rahuldatud taotluste protsenti kogu taotluste hulgast on Eesti suurema protsendimääraga kui Euroopas keskmiselt.	Ei, kuni see pole kohustuslik. Meil on võimalus, ja me oleme riigina seda võimalust ka kogu aeg kasutanud, osaleda humanitaarabi programmides. Loomulikult on vaja ka meie ametkondade ja kohalike omavalitsuste paremat ettevalmistust.	Ei, kuni see pole kohustuslik. Eesti piiridele jõuab ilma ümberasustamiseta iga aastal meile piisaval määral varjupaiga taotlejaid.
Jah, kindlasti.	Jah, ka see on argument, solidaarsus on üks EL alusprintsip.	Mõistlikul/möödukul määral kindlasti.	Mis on Eesti sisepoliitilised prioriteedid? Programm on võimalus, mitte problem.	Juhul, kui migrandid seda gruppi suurendavad, siis peaksime arvestama. Tegelikuses see nii ei ole ja meil oleks ebamõistlik eemale tõrjuda potentsiaalseid maksumaksjaid.
Pigem jah, aga enda võimaluste piires.	Jah. Aga pigem peaks eelistama probleemide ennetamist ja EL välispoliitilise mõju kasutamist kriiside lahendamisel.	Jah, meie eesmärk on olla koostöövõimeline ja lahendusi otsiv riik.	Eesti on sisepoliitiliselt ja rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmise huvides väga huvitatud noorte ja andekate spetsialistide siia meelitamisest. Iseasi, kas asüülitaoletjad nendele tööturu nõudmistele vastavad. Sisepoliitilist survet asüülitaoletajate arvu oluliseks tõstmiseks siiani pole olnud. Võrkeelse elanikkonna lõimumisega probleemid on siiani aktuaalsed ja avalikkus pigem tõrjuv uute tulijate suhtes.	Piiratud mahu on see mõeldav. Sellega peaks kaasnema läbimõeldud ja hästi jälgitav lõimumise protsess Eesti ühiskonda. Vältida tuleks suurte, lõimumatute ja sotsiaalselt tundlike subkultuuride tekkimist.
Praegu Eestil selleks võimekust pole. Pole ka avalikku diskussiooni ega poliitilist tahet. Põhimõtteliselt peaks Eesti muidugi alustama ettevalmistusi programmiga ühinemiseks. Varem või hiljem hakkab Eestisse ümberasuda soovijate hulk suurenema.	Jah.	Jah, välispoliitilisi huve nii EL-i piires kui ka kolmandates asjaspepuutuvates piirkondades.	Sisepoliitilisi prioriteete tuleb arvestada. Mulle tundub, et me ei tunne või ei taju kõiki omi ressurse või teadmisi - pole osanud nende peale mõelda tänapäeva või lähema tuleviku kontekstis.	Ümberasustamisprogrammi maht piirub Eesti puhul arvatavasti pikka aega mõnekümne inimesega. Eesti rahvuslik koosseis on Euroopa kontekstis tõepoolest eriline, oma probleemide aga ka õnnestumistega. Ümberasustamisprogrammis mõdukul määral osalemine võib anda olulisi kogemusi ka ajalooliste probleemide lahendamiseks.
Jah.	Jah.	Jah.	Eesti ühiskond ja Siseministerium on hetkel pagulaste küsimuses äärmiselt ksenofoobne. Seepärast nõuab nimetatud muutuste elluviimine kahtlemata ühiskondliku tolerantsi tõstmist ning laiapõhjalisi arutelusid. Eesti võiks ka selles küsimuses saada 21. sajandi Euroopa ühiskonnaks. Nimetatud valdkonda tuleb rohkem panustada ka rahalisi ressurse.	Jah. Pagulaste hulk jääb ka pärast märkimisväärset liberaliseerimist tagasihoidlikuks. Eesti ja venekeelsete kogukondade lõimumisprotsessid ei välista kuidagi pagulaste vastuvõtmist ja integratsiooni.

Lisa 9 järg

KÜSIMUS 10 Kas Eesti peaks osalema ümberasustamisprogrammis arvestades, et 70 aastat tagasi olid paljud eestlased põgenike staatuses ja palusid asüüli?	KÜSIMUS 11 Kas ümberasustamisprogrammis osalemise kontekstis peaks sisepoliitiliselt siduma venekeelse kogukonna ja praegu kriisikoldest põgenevaid varjupaigataotlejaid?	KÜSIMUS 12 Juhul kui peale 2020. aastat peaks ümberasustamisprogramm muutuma kohustuslikuks kõikidele liikmesriikidele, siis kas Eesti peaks taotlema erisust?	Kuulun järgmisesse Riigikogu fraktsiooni	Olen Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni liige
Kõikidele riikidele on rahvusvahelised õigused ühised. Ka meie oleme ühinenud nendega. Varjupaigataotlejad on kõik isikud, kes vajavad kaitset. Genfi konventsioon ei luba saata tagasi inimesi, kes taotled varjupaika. Täiendav kaitse puudutab sõjapõgenikke. Eesti ei saa kohelda oma ajaloost tulenevalt Genfi konventsiooni teisiti.	Ei. Otsuse peame siiski tegema oma immigrantide kõrgest %. Meil ei ole võimalik olla nii avatud.	Jah, igal riikil peaks olema teatav otustusõigus.	IRL	Jah
See on vanamoodne argument, millega pole tänapäeval midagi peale hakata.	Ümberasustamisel võiks eelistada slaavi taustaga inimesi. Neil oleks vähem kohanemisraskusi.	Ei ole ühtegi tõsiselt võetavat argumenti. Kui oleks palju ümberasustatud, saaks öelda mõõt täis. Ma arvan, et ei ole argumendiks ka see, et meil on niigi probleeme 100000 venelase integreerimisega.	IRL	Ei
Jah, ka see on argument. Siiski, tehkem vahet majandusmigrantides ja pagulastes.	Ei, nende kahe grupi taust ja staatus on väga erinevad ja sellest tulenevalt tuleks neid käsitada/kohelda erinevalt. Lisaks pole neil „selja taga” kaasmaalaste eest hoolitsevat impeeriumit.	Ei näe põhjust.	RE	Ei
Teatud ajalooline paralleel on tõesti olemas. Samas peab täpselt jälgima, mis on praeguste asüülitootlejate põhjendused.	Ei näe sellel kahel grupil olulisi seoseid.	Oleneb, millisena programmi üldraamid kokku lepita. Eesti on üldjuhul eelistanud oma seisukohtade kaitsmist läbirääkimiste ajal. St töötame parima ühise eesmärgi nimel, mis küll tähendab kompromisse, aga võimaldab säilitada EL ühtsust.	RE	Jah
Jah, ka seda, eriti eeldusel, et ka sellest perioodist on midagi õppida tänapäeva jaoks. Võib-olla on, võib-olla ka mitte.	Ei, otseselt siduma ei peaks ega ka saaks, sest ajalised horisondid, kohastumus ja küllap ka sotsiaalmajanduslikud taustsüsteemid on liiga erinevad.	Kui erisus seisneb täielikus eemalejäämises, siis ei. Muu vajab programmi kriteeriumide täpsemat tundmist.	SDE	Jah
Jah.	Ei. Tegemist on põhimõtteliselt erinevate sihtrühmadega ning ka vastavad ühiskondlikud protsessid ja riiklikud meetmed peavad olema erinevad.	Ei, see oleks silmakirjalik, vastuolus inimõiguste kaitse alaste kokkulepetega, millega Eesti on liitunud.	SDE	Ei

SUMMARY

The current Master's thesis, "The Europeanisation factors of asylum policy for Estonia in the development of the Joint European Union Resettlement Programme", can be considered timely due to the impact of joint asylum policy resulting from the absorption of European integration on Estonia as a Member State, having principally regard to the development of the joint EU resettlement programme (JEURP) and its possible transitions. On the one hand, the Member States of the European Union (EU) depend on each other in terms of economy and security, and need cooperation. On the other hand, the absorption of integration creates possibilities and a need for expanding the joint policy areas and joint actions. Thirdly, the joint policies develop institutions both at the EU and Member State level.

The aim of the current thesis is to analyse the factors which may have an impact on JEURP possibly becoming mandatory for the Member States upon the absorption of integration, and to identify what is the result of this process for Estonia. The factors are analysed through Liberal Intergovernmentalism and Europeanisation which are two main theories that explain merging EU policies with the policies of the Member States. The author has formulated the following hypothesis: the further absorption of the integration of EU's asylum policy through Europeanisation contributes to JEURP possibly becoming mandatory for the Member States.

The voluntary JEURP (COM(2009)0456) was chosen for describing, analysing and evaluating Europeanisation in the current thesis, for the positions of the Member States on the programme's voluntary or mandatory nature have been controversial in many ways. Through political disagreements and the positions expressing them it is possible to evaluate the directions of Europeanisation's impact for the Member States, incl. Estonia. On the basis of JEURP, the Europeanisation of EU's asylum policy and the development of the current directions of asylum policy are explained Member State by Member State in order to evaluate why some Member States approve of JEURP and some do not. In addition, the positions of the Member States are analysed, systematised and summarised in order to evaluate the impact of the Europeanisation of EU's asylum policy on the policy of a nation-state. In order to measure and analyse the asylum

policy's degree of Europeanisation, Radaelli's goodness of fit and adaption pressure as well as Börzel's approach describing domestic changes are used.

In order to achieve the aim of the thesis, the following research tasks are established:

1. To identify the theoretical starting points of the theory of Liberal Intergovernmentalism and the approaches on Europeanisation as well as analyse the absorption of integration in the field of asylum policy on the basis of both approaches.
2. To analyse the international judicial area that currently regulates the field of asylum policy by focusing on the development of the fundamental features of JEURP on the basis of the theoretical framework.
3. To analyse the positions of the fractions of the European Parliament (EP) as an institution that reflects different attitudes in the best way as well as analyse the positions of the union's Member States upon the creation and implementation of JEURP from 1999–2012, and provide an evaluation on JEURP possibly becoming mandatory for the Member States.
4. To determine the positions of the Estonian Government and the Riigikogu, Estonia's State Assembly, on the creation and implementation of JEURP.
5. To assess the impact of EU's asylum policy in Estonia under JEURP and propose political suggestions on the basis of Estonia's interests.

The main method used in the current thesis is qualitative analysis which is applied in order to describe, explain and compare the positions of the EU Member States on the creation of JEURP. In order to achieve the aim of the current Master's thesis, members of the political parties represented in the Riigikogu were questioned by means of a web-based anonymous survey. The gathered data was subjected to qualitative analysis by means of description and interpretation. Qualitative analysis was chosen due to the relatively small number of respondents and the specific nature of the questions.

The Master's thesis is divided into three parts.

The first chapter introduces the theories of Europeanisation and Liberal Intergovernmentalism discussed in special literature. Two approaches are used in the Master's thesis, for they complement each other by explaining the creation process of

EU's asylum policy through the theory of Liberal Intergovernmentalism and by observing the further development of the policy and its impact on the policy of a nation-state through the approaches on Europeanisation.

The second chapter gives an overview of the processes and judicial area of creating asylum policy at the EU level on the basis of the documents of the Council of Europe (CoE), European Commission (EC) and the European Parliament (EP), and analyses the process on the basis of the theoretical framework (Tanja A. Börzel, Claudio Radaelli, Thomas Risse, Andrew Moravcsik et al.). By using available minutes and voting results of sittings, the positions of the EP's political groups and EU Member States on the creation of the resettlement programme are mapped and systematised. The positions of the Member States are ascertained through the EU institutions' documents and the official positions of the Member States concerning the creation of the resettlement programme (see Figures 3 and 4).

The third part of the thesis can be characterised by discussion and conclusions: this chapter evaluates Estonia's positions on JEURP as well as compares the Estonian Government's official position with the documents of Riigikogu's commissions. In Estonia there has so far been only little discussion on the topic of asylum; therefore, a survey was conducted in order to map the positions of Riigikogu's political parties. The results of the survey have been taken into account in order to find out Estonia's position and evaluate the impacts of Europeanisation. As a result of the Master's thesis, the author presents conclusions and makes suggestions which indicate what Estonia should take into account in case of the absorption of the factors of Europeanisation in the EU's joint asylum policy.

In order to measure and analyse the Estonian asylum policy's degree of Europeanisation, goodness of fit and adaption pressure, concepts developed by Claudio Radaelli, are used, and Tanja A. Börzel's approach describing domestic changes is applied. On the basis of Börzel's five categories, the author has ascertained the impact directions and factors of the Europeanisation of the EP's and Riigikogu's political groups' as well as the EU Member States' positions for the asylum policy of the Member States (see Annex 4).

By using the Europeanisation approaches and the theory of Liberal Intergovernmentalism, the author of the current thesis found out through analysis that the following factors favour the mandatory nature of JEURP.

- a) Today the majority of Member States (16 of 28) participate in JEURP; 9 of the participating states have joined with the programme within the past 5 years. The impact of coordination at the EU level has been great. If this trend continues, Estonia will be one of the few states who do not participate in the programme.
- b) On the basis of the positions of the Member States it can be said that the states having great power in the union who are not in a demographically difficult situation impact the Europeanisation of the asylum policy and determine the direction of JEURP in EU. For example Germany's growing activity in taking part of the programme during recent years.
- c) The inability to resolve the Middle East crisis. Upon the expansion of crisis areas there is a high probability that the number of asylum-seekers will again increase in these EU Member States that are geographically closer to the asylum-seekers' native countries, which also affects other Member States. This results in refugee pressure which has an impact on EU's asylum policy.

Further development of the programme can be changed by the new Commissioner for Home Affairs depending on from which Member State they come from and which political group they belong to.

On the basis of the aforementioned factors it can still be said that it is possible that the "road" of Europeanisation is taken in the development of JEURP. In that case the Member States who currently do not want to participate in JEURP have to consider the following: mandatory participation, applying for a possible distinction or explaining their positions during intergovernmental negotiations. By giving an answer to the hypothesis formulated at the beginning of the thesis it becomes therefore evident that the integration of both CEAS and JEURP will continue through processes describing Europeanisation. However, based on the discussions presented in subsections 2.4, 2.5 and 3.3 it can be said that if integration would continue through the theory of Liberal Intergovernmentalism, the absorption would be more effective, especially for these Member States who currently do not participate in JEURP.

The research tasks established for achieving the aim of the current thesis were carried out as follows.

- 1) The consistencies and contradictions between the theories of Liberal Intergovernmentalism and Europeanisation. The main contradiction lies in the fact that the liberal intergovernmental approach is case-based and it is too speculative to explain future processes through it; this, however, can be done through the approaches studying Europeanisation. For example Radaelli, Börzel. At the same time these two approaches – Liberal Intergovernmentalism and Europeanisation – support each other in describing the processes.
- 2) The positions of EP's political groups and Member States upon the creation and implementation of JEURP were analysed and placed on Figure 4 by the aid of Börzel's categories measuring the impact of Europeanisation on domestic policy. As can be seen from Figure 3, EP's political groups which unite the political parties of all Member States express moderate opinions and try to avoid taking radical positions.
- 3) By the creation of the resettlement programme, Estonia was only moving along; however, Estonia has undertaken to participate in the further development process of CEAS in the future. The implementation of CEAS was pursued by one measure of the resettlement programme. By using Börzel's five categories of determining Europeanisation's domestic impact, Estonia's position among the other Member States was identified (see Figure 3).
- 4) By using Börzel's five categories of Europeanisation, Estonia's degree of Europeanisation was determined. Estonia's recent domestic impacts can be described by the aid of Börzel's factor of inertia (see Figure 3).

The contribution made by the author of the current Master's thesis lies in the fact that the author analyses the creation and implementation process of CEAS through the approaches concerning Europeanisation, thus explaining the impact of the joint policy on nation-states. In the course of compiling the research paper, a resettlement-specific expert survey was conducted among the members of the political parties represented in the Riigikogu. The results of the survey were analysed through the evaluation of Börzel's Europeanisation impacts, whereas the positions of EP's political groups were

used for comparison. The practical output of the Master's thesis lies in the author's suggestions and proposals for Estonia in order to prevent great misfit in implementing EU's policies and the discomfort accompanying it.

By assessing the impacts of JEURP possibly becoming mandatory in Estonia, the key factor is Estonia being active and informed of the processes concerning resettlement. The following consequential discussion points can be made for Estonia:

- a) The development of CEAS is slower and major changes are not anticipated. At the same time it is important to follow the political direction of EU's asylum policy. Following the process is especially necessary for Estonia for whom matters concerning the asylum policy are domestically sensitive. Therefore, officials both from ministries and subordinate units treating immigration policy have to be aware of the processes.
- b) By analysing all the opinions of the political groups that participated in the survey, the author concluded that the political parties believe that Estonia should participate in JEURP, but so far there has not been wide public debate or communication concerning it in Estonia. Estonia's position should be explained at the EU level; in addition, more information should be given and public debate on the topic of asylum should be expanded.

The main criticism of the current Master's thesis lies in the following: the period analysed is too short for a more profound and critical analysis of such great changes as the alignment of joint asylum policy is. It is difficult to determine the asylum policy's degree of Europeanisation in all Members States, for the implementation of EU's asylum policy is an ongoing process in many states.

The second problem area in the author's opinion is the availability of the materials concerning the resettlement programme. Many of the documents are only available for internal use of the institutions. Obtaining these materials created problems especially at the EU level. Therefore, the materials used in the Master's thesis do not provide a conclusive evaluation about the creation process of the resettlement programme at the EU level.

Based on the positions of the Estonian Government, taking into consideration the results of the survey conducted among the members of the Riigikogu, and the factors which might have an influence on the resettlement programme possibly becoming mandatory, the author concludes that the result for Estonia is to unavoidably move along with the asylum policy's Europeanisation process, thereby explaining the position of Estonia at the EU level, as well as give information and expand public debate on the topic of asylum.